

DUE DATE SLIP**GOVT. COLLEGE, LIBRARY**

KOTA (Raj.)

Students can retain library books only for two weeks at the most.

BORROWER'S No.	DUE DATE	SIGNATURE
-------------------	----------	-----------

भारतीय लोक प्रशासन

भारतीय लोक प्रशासन

शालिनी ब्रध्वा



अर्जुन पब्लिशिंग हाऊस

भारतीय लोक प्रशासन

© सर्वाधिकार स्वसिद्ध

प्रथम सस्करण, 2003

ISBN 81-88775-15-0

प्रकाशक .

अर्जुन पब्लिशिंग हाऊस

4831/24, प्रस्ताद गली,

असारी रोड, दरियागज,

नई दिल्ली-110002

फोन : 23272541, 23257835

फैक्स: 91-011-23257835

e-mail : campusbooks@hotmail.com

टाइपसेटिंग :

अर्जुन कम्प्यूटर्स

दिल्ली-110051

प्रिन्टर्स

रोशन ऑफसेट प्रिन्टर्स

दिल्ली

भूमिका

भारत के आधुनिक लोक प्रशासन में ब्रिटिश पद्धतया का बड़ा गहरा प्रभाव है। भारत में ब्रिटिश साम्राज्य के आगमन से पूर्व जितने भी शासक हुए उनके रहन-सहन, राजनीतिक व्यवस्थाएँ, प्रशासन तथा प्रशासनिक व्यवस्थाओं के उतार-चढ़ाव तथा उससे सर्दभित घटनाओं का सम्मिश्रण ही भारतीय लोक प्रशासन है। इस प्रकार भारतीय इतिहास में हिन्दू युग राजनीतिक दृष्टि से उन्नत और विकसित माना जाता है। मध्य युग में अलाउद्दीन खिलजी, शेरशाह और अकबर जैसे कुछ प्रसिद्ध नाम हैं, जिन्होंने मुगलकालीन प्रशासन को स्थापित किया, सुदृढ़ बनाया और उसमें कितने ही नए प्रयोग भी किए। इसी कारण जब अंग्रेजों ने भारत में अपना शासन किया तो यहाँ मुगल प्रशासन के अवशेष मिलते थे। परन्तु मुगलकालीन प्रशासन बहुत सुदृढ़ होते हुए भी वह आधुनिक युगीन प्रशासन की आवश्यकताओं को पूरा करने में सक्षम नहीं था।

अंग्रेज प्रशासकों ने जिले को प्रशासन की इकाई बनाया तथा प्रान्तों की रचना की। इस पुस्तक के माध्यम से भारत में ब्रिटिश प्रशासन किस प्रकार विकसित हुआ और स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् विकासोन्मुख प्रशासन की आवश्यकता पर विचार किया गया है।

यह पुस्तक प्रत्येक प्रशासनकर्मी, प्राध्यापक, शोधार्थी और भारत के लोक प्रशासन में दिलचस्पी रखनेवाले व्यक्तियों के लिए समान रूप से उपयोगी है।

शालिनी वाघचा

विषय-सूची

भूमिका	v
अध्याय	पृष्ठ
1 भारतीय प्रशासन की उत्पत्ति और विकास	1
2 भारतीय प्रशासन का संगठन	28
3 राज्यों में तत्सदीय शासन प्रणाली	166
4 राज्यपाल	192
5 राज्यपाल की शक्तियाँ	208
6 मंत्रिमण्डल	240
7 राज्यपाल एवं मंत्रिमण्डल	260
8. भारत में जिला प्रशासन	317
9 भारतीय पुलिस और विकास की समस्याएँ	377
10 भारत में न्याय प्रशासन	395

भारतीय प्रशासन की उत्पत्ति और विकास

भारतीय प्रशासन का विकास भारत में अंग्रेजी राज के विकास की कहानी का एक छोट-सा अध्याय है। सदियों पुराने भारत के इतिहास में जिस प्रकार अनेक प्रकार के शासन और राजनीतिक व्यवस्थाएँ आईं और गईं उसी प्रकार उनके अपने प्रशासन और प्रशासनिक व्यवस्थाओं का उतार-चढ़ाव भी चलता रहा। भारतीय इतिहास का हिन्दू युग जिस प्रकार राजनीतिक दृष्टि से उन्नत और विकसित माना जाता है, उसी प्रकार हिन्दू युग का प्रशासन भी भारतीय इतिहास का एक गौरवपूर्ण पृष्ठ है। मध्य युग में अलाउद्दीन खिलजी, शेरशाह और अकबर जैसे कुछ प्रसिद्ध नाम हैं, जिन्होंने मुगलकालीन प्रशासन को स्थापित किया, सुदृढ़ बनाया और उसमें कितने ही नये प्रयोग भी किये। अंग्रेज जब भारत पर्यं में आये तो मुगल शासन की तरह मुगल प्रशासन भी पतनोन्मुख होने के साथ-साथ अस्त-व्यस्त स्थिति में था। बंगाल में दीवानी अधिकार प्राप्त करने के समय से लेकर सन् 1857 तक कम्पनी-शासन ने अपने आपको एक ऐसी स्थिति में पाया जिसमें मुगलकालीन प्रशासन उसके अपने साम्राज्यवादी उद्देश्यों के अनुरूप नहीं था और अंग्रेजी प्रशासन की विशेषताएँ भारत जैसे देश में उत्पन्न करना एक असम्भव कार्य था। सन् 1858 से 1947 तक क्राउन की सरकार ने ससदीय समस्याओं को संवैधानिक सीमाओं में रखते हुए विकसित करने के अनेक प्रयत्न किये जिसके फलस्वरूप भारतीय प्रशासन को भी राजनीतिक और आर्थिक सुधारों की दृष्टि से एक नया प्रयोग-क्षेत्र माना जाने लगा।

अंग्रेजी युग में प्रशासन का सबसे बड़ा विरोधाभास एवं विडम्बना यह रही कि एक ओर तो यह साम्राज्यवादी हितों का यन्त्र बना, किन्तु दूसरी ओर अंग्रेजों ने अपने उदारतावादी दर्शन के आधार पर भारत की राष्ट्रीयता को उसमें समाहित करने की कोशिश भी की। साम्राज्यवाद की मांग थी कि केन्द्रीकृत प्रशासन स्थापित्व का यन्त्र बने, किन्तु उदारतावाद और भारतीय राष्ट्रीयता का तकाजा था कि प्रशासन जनहित में कार्य करे और उसमें धीरे-धीरे भारतीयों को उचित स्थान दिये जाएँ। अंग्रेजों ने इस दुविधा को सुलझाने के लिए कार्यपालिका के प्रभुत्व को स्वीकार किया और साथ ही साथ एक भी कोशिश की कि जातिवादी व्यवस्था सुरक्षित रह सके। फलस्वरूप जैसा कि प्रशासन के इतिहासकार

डॉ० मिथा मानते हैं, नौकरशाही-निरकुशता, ब्राह्मणवादी निरकुशता में बद्धमूल हो गई। इस युग के प्रशासनिक इतिहास में लार्ड कार्नवालिस, होन्ट मैकेन्जी, सर चार्ल्स मैटकाफ, विलियम वेटिन, सर बटलर तथा सर मैन्कम् हैली आदि कितने ही ऐसे नाम हैं जिन्होंने अपने अथक प्रयत्नों से मगरबदारी-व्यवस्था को एक अनुबन्धित व्यवस्था में बदला। विजय के औचित्य को कानून की पवित्रता प्रदान की और प्रशासन में विशेषीकरण को जन्म देकर कार्यकुशलता और नये प्रकार की नौकरशाही का ढांचा छड़ा किया। इस दो सौ वर्षों के अंग्रेजी प्रशासन के इतिहास की यदि कोई महत्वपूर्ण उपलब्धि है तो वह यह कि उसने एक शिक्षित शहरी मध्य-वर्ग को जन्म देकर एक ऐसे प्रशासन-तंत्र की भारत में स्थापना की जो आगे चलकर (एलिटिन्ट) होने के साथ-साथ अभिजातवादी और आत्मकेंद्रित बन गया।

भारत में लोक-प्रशासन जैसा मुगल युग में था और जिस प्रकार की स्थितियाँ अंग्रेजों ने छोड़ी उसे देखकर यह कहा जा सकता है कि यह एक जिला-आधारित प्रशासन रहा है, जिसमें प्रतिष्ठा और पद-मोपान, वेतन-स्तर आदि के भारी भेदभावों के साथ-साथ केन्द्रीय प्रशासन और राज्य-स्तरीय प्रशासनों के लिए दो भिन्न-भिन्न दिशाएँ उभरी हैं। राजस्व और विधि-व्यवस्था इस प्रशासन के मूल आधार रहे हैं और विकास कार्य का प्रशासन इन्हीं के साथ-साथ इन्हीं में अन्तरगुम्फित रहा है। अंग्रेजी युग की इस प्रशासनिक व्यवस्था को निम्न छ भागों में विभाजित कर इसका विकास-क्रम पहचाना जा सकता है:

1. संवैधानिक सरकार,
2. केन्द्रीय सचिवालय,
3. सार्वजनिक सेवाएँ,
4. वित्तीय प्रशासन,
5. राजस्व और न्याय-प्रशासन,
6. स्थानीय स्वराज्य।

1. संवैधानिक सरकार

सन् 1773 के रेग्युलैटिंग एक्ट के आरम्भ होने वाले संवैधानिक विकास के घरण जिन महत्वपूर्ण वर्षों से गुजरे हैं, उनमें 1813, 1833, 1858, 1861, 1892, 1909, 1919 और 1935 विशेष रूप से उल्लेखनीय हैं। इन महत्वपूर्ण वर्षों में जो संवैधानिक अधिनियम और सुधार भारत में लागू किये गये उनमें राजनीतिक घटनाचक्र और कांग्रेस के राष्ट्रीय आन्दोलन का प्रभाव दृढ़ जा सकता है। इन अधिनियमों ने भारत को विक्रममान समर्पण सस्याएँ दी जिनके आधार पर भारत का वर्तमान संविधान बना है।' गदर से पहले संवैधानिक इतिहास रेग्युलैटिंग एक्ट के चारों ओर विकसित हो रहा था। 1858 में ब्राउन द्वारा सरकार लिये जाने पर लंदन में गृह-सरकार की स्थापना हुई और साम्राज्यी विकटोरिया ने उदारतावादी घोषणा द्वारा भावी सुधारों की ओर संकेत किया।'

सन् 1861 के अधिनियम ने भारत की प्रान्तीय और केन्द्रीय कार्यकारिणी को सुगठित बनाया। उसके पश्चात्, 1885 से लेकर 1892 तक की उदारतावादी भागों के फलस्वरूप एक कान्सिल व्यवस्था जन्मी जिसमें अप्रत्यक्ष चुनाव का बचन दिया गया। 1905 के बंग-भंग आन्दोलन, मुस्लिम लीग के जन्म तथा उग्रवादी राजनीति के फलस्वरूप सन् 1909 में मार्लेमिन्टो योजना आई जिसने कान्सिल व्यवस्था का विस्तार कर अर्ध-प्रतिनिधित्व-धारी सस्थाओं के विवाद-मयों को जन्म दिया। सन् 1917 में मॉन्टेग्यू घोषणा के उपरांत माण्ट फोर्ड-योजना के अधीन द्वैध शासन मिला और प्रांतों में अर्ध-उत्तरदायित्वपूर्ण शासन की स्थापना हुई। दोनों विश्व युद्धों के बीच का युग गांधीवादी राजनीति का युग है और साक्षम कमीशन की सिफारिशों को सवैधानिक रूप में प्रस्तुत करने वाला 1935 का भारतीय अधिनियम केन्द्र में द्वैध शासन और प्रान्तों में स्वराज्य के प्रावधान प्रस्तुत करता है।¹ भारतीयों को अधिक-से-अधिक स्वायत्ता देने वाले इस अधिनियम में ऐसे कितने ही विशेषाधिकार और निषेधाधिकार थे जिन्होंने इसके व्यावहारिक रूप को सफल होने से रोक। फलस्वरूप सन् 1935 का सच कभी नहीं बन सका और 26 जनवरी, 1950 को गणतंत्र की घोषणा करने की अवधि तक सामान्य परिवर्तनों के साथ, भारत में 1919 का अधिनियम ही लागू रहा।

यदि इन सब अधिनियमों को गम्भीरता से विश्लेषित किया जाए तो इस सारे क्रमिक विकास में तीन विशेषताएँ दिखाई देंगी

1. भारत में प्रतिनिधित्वपूर्ण सस्थाओं की स्थापना और उनकी सदस्य सख्या और प्रकृति का क्रमिक विकास।
2. इन सस्थाओं के माध्यम से शासन का जनतान्त्रीकरण और उत्तरदायित्व की भावना का विकास।
3. भारतीय शासन का भारतीयकरण और भारतीयों को प्रभावशाली ढंग से शासन में दिये जाने वाले अवसरों की वृद्धि।

इन तीनों प्रवृत्तियों ने जो कि सवैधानिक नीति से सबधित थीं, भारतीय प्रशासन को अनेक वर्षों में प्रभावित किया। ब्रिटिश युग में एक ओर जबकि शासन, प्रशासन को विशेष अधिकार व सुविधाओं और नियंत्रण का यत्र मानता था, तो दूसरी ओर राष्ट्रीय कांग्रेस प्रतिवर्ष यह प्रस्ताव पास करती रहती थी कि प्रशासन के विभिन्न स्तरों पर अधिक-से-अधिक भारतीयों को लिया जाए। फलस्वरूप सवैधानिक नीतियों एवं परिवर्तनों से भारतीय प्रशासन स्पष्टतः पांच प्रकार से प्रभावित हुआ।

1. सवैधानिक नीतियों ने उच्च सेवाओं को भारत-मंत्री के अधीन रखकर, विशेष सुविधाएँ और सरक्षण दिये, जो कालांतर में विकास के साथ-साथ बढ़ते गये।
2. सेवाओं को विशेष भूमिका सौंपी गई और उनके हितों की रक्षा गवर्नर-जनरल के विशेष उत्तरदायित्व बने।

- 3 इन सरसभों और विशेषाधिकारों की नीति ने भारत में केंद्रीकृत अखिल भारतीय सेवाओं को जन्म दिया, जो केंद्रीय और प्रान्तीय सेवाओं से भिन्न रूप में आज भी जीवित हैं।
- 4 घूँके अंग्रेज प्रशासन स्थायित्व और व्यवस्था को महत्व देता था, अतः साम्राज्यवादी हितों की रक्षा के लिए एक सुदृढ़ नौकरशाही उसका आधार स्तम्भ बनी और सारी प्रशासन व्यवस्था केंद्रित रही।¹
5. कांग्रेस द्वारा दुहराई जाने वाली भाषों के फलस्वरूप सभी अधिनिधियों में इस बात को सिद्धांत स्वीकारा गया कि प्रशासन का भारतीयकरण एक अनिवार्यता है और उत्तरदायी शासन की प्रक्रिया का विकास प्रशासक वर्ग के भारतीयकरण द्वारा ही संभव है।

कुल मिलाकर 1858 से 1950 तक का भारत का संवैधानिक विकास प्रशासन को एक सुगठित नौकरशाही के रूप में प्रस्तुत करता है जिसके दूसरे निम्न स्तरों पर एक और जबकि भारतीयों की संख्या बढ़ती जाती है तो दूसरी ओर उच्च अधिकारी अंग्रेज वर्ग विशेष सुविधाओं और शक्तियों का केंद्र बना रहता है।

2. केंद्रीय सचिवालय

अंग्रेजी साम्राज्य ने भारत को जो प्रशासनिक एकता दी है उसको लाने में केंद्रीय सचिवालय की एक विशेष भूमिका रही है।² कम्पनी शासन में बंगाल के गवर्नर-जनरल के अधीन केंद्रीय सरकार का सचिवालय जब गठित किया गया तो उसका कोई वैज्ञानिक आधार नहीं था। सन् 1833 के चार्टर अधिनियम के अन्तर्गत प्रशासन में मितव्ययिता लाने के लिए सर होल्ड मेरेन्जी की सलाह से केंद्रीय सचिवालय में तीन परिवर्तन किये गये।³ (क) कामर्स विभाग समाप्त कर दिया गया, (ख) राजस्व और वित्त विभागों को मिलाकर एक मिश्रित विभाग बना दिया गया, और (ग) दो सचियों, जिनके नाम एच टी ग्रिन्सपे और डब्ल्यू एच मैकन काट वे, की अध्यक्षता में क्रमशः दो विभाग समूह बनाये गये। प्रथम समूह में सामान्य, विदेश और वित्त विभाग थे तथा दूसरे समूह में राजस्व, न्यायालय, गुप्तचर आदि विभागों का समूहीकरण किया गया। यह प्रयोग एक मिश्रित सचिवालय व्यवस्था के नाम से कुछ समय तक चला, किन्तु एक प्रयोग के रूप में सफल न हो सका।

सन् 1943 में वास्तविक स्थित गवर्नर-जनरल के पर्यवेक्षण में चार विभाग पुनर्गठित किये गये। इस सुधार आयोजन के अन्तर्गत

- 1 सैनिक-विभाग ज्यों-का-त्यों बना रहा।
- 2 विदेश-विभाग में दौलत सत्रधी मामले और जोड़ दिये गये।
- 3 गृह मंत्रालय की कार्यभूमी में पुलिस, दीवानी और फौजदारी न्याय, सार्वजनिक निर्माण और स्वास्थ्य आदि विषय शामिल दिये गये।
- 4 वित्त-विभाग को सारे वित्तीय कार्य सौंपे गये। सन् 1855 में सार्वजनिक निर्माण

विभाग, गृह विभाग से पुथक् कर दिया गया और लार्ड डलहौजी ने सचिवालय की कार्य-विधि को सरल बनाने के लिए कुछ महत्वपूर्ण कदम उठाए। सचिवालय पत्रों को चार प्रकारों में बाटा गया।

- (i) अतिआवश्यक
- (ii) सामान्य
- (iii) महत्वपूर्ण
- (iv) अमहत्वपूर्ण

इन पत्रों के संचार तथा मूल सदर्भ आदि के नियम बनाये गये और लार्ड डलहौजी ने कार्य-प्रक्रिया को गति कार्यक्षमता उत्तरदायित्व तथा गवर्नर-जनरल की व्यस्तता मुक्ति आदि के सिद्धांतों के आधारों पर उन्हें संशोधित एवं परिमार्जित किया। यह स्थिति 1857 के गदर से पहले की थी, जिसे केन्द्रीय सचिवालय का शैशवकाल भी कहा जा सकता है।

गदर के कारण उत्पन्न अव्यवस्था को सुनियोजित करने के लिए केन्द्रीय सचिवालय में सन् 1862 से 1919 तक नये विभागों का गठन किया गया और उन्हें सचिवों के प्रशासकीय नियंत्रण में रखा गया।

ये नये विभाग थे -

- 1 विधायन अध्याय व्यवस्थापन विभाग (1869)
- 2 कृषि और राजस्व विभाग (1871)
- 3 उद्योग और वाणिज्य विभाग (1905)
- 4 रेलवे बोर्ड (1905)

यद्यपि सन् 1877 की काल्पनिक कमेटी ने एग्रीकल्चर, राजस्व और वाणिज्य विभागों को गृह मंत्रालय में मिलाने की सिफारिश की थी, किन्तु प्रशासनिक दृष्टि से यह संभव नहीं हो सका और सन् 1881 में अकाल विभाग भी राजस्व मंत्रालय में जोड़ दिया गया। सन् 1905 में लार्ड कर्जन के प्रयासों से उद्योग और वाणिज्य विभाग को अनेक नये विषय मिले, किन्तु रेलवे बोर्ड के गठन के बाद रेलवे का सार्वजनिक निर्माण कार्य रेलवे बोर्ड को ही सौंप दिया गया।

सन् 1906 में सेना विभाग को दो भागों में विभक्त कर सेना विभाग और मिलिट्री सप्लाय विभाग के नाम दिये गये जो क्रमशः कमान्डर-इन-चीफ और मिलिट्री सट्रस के अधीन कर दिये गये। 1911 में गृह मंत्रालय के तत्वावधान में सर विलियम आरेन्ज की अध्यक्षता में शिक्षा विभाग का स्वतंत्र रूप से गठन किया गया, जो स्तर की दृष्टि से एक उप-विभाग था।

सन् 1855 से 1911 तक की इस अवधि में विभागीय पुनर्गठन के साथ-साथ कितने ही कार्य-विधि संबंधी सुधार भी हुए। लार्ड स्लमिन ने विभागीय मामलों पर मोटिंग-प्रवृत्ति

आरम्भ की तथा लार्ड कर्जन ने फाइलों की मूवमेन्ट तथा अन्तर-विभागीय सदर्भ के लिए नई व्यवस्था का विधान किया। इसी समय सेक्रेटेरियट इन्सपेक्शन के नाम से केन्द्रीय सचिवालय की कार्य संहिता भी प्रथम बार प्रकाशित हुई।

सन् 1919 से 1947 तक का समय केन्द्रीय सचिवालय में विभिन्न सुधारों के लिए सबसे अधिक महत्वपूर्ण है। इस युग में चार समितियों का गठन हुआ जिन्होंने सचिवालय सुधार के लिए समय-समय पर पहल की। सन् 1919 की निविलियन स्मिथ कमिटी के सुझाव के आधार पर (क) विभागीय विषयों को पुनर्गठित किया गया, (ख) लिपित आलेखों की प्रथा आरम्भ की गई, (ग) केन्द्रीकृत भर्ती की व्यवस्था का श्रीगणेश हुआ, तथा (घ) सचिवालय में अवधि प्रतिनियुक्ति व्यवस्था को सुदृढ़ किया गया। इसी प्रकार सार्वजनिक स्वास्थ्य को शिक्षा विभाग, कार्पा राइट को उद्योग विभाग तथा एक्साइज को होम डिपार्टमेंट को सौंपा गया। फलस्वरूप पुनर्गठित सचिवालय में कुल ग्यारह विभाग बने, जिनके नाम इस प्रकार थे

1. गृह	7 उद्योग
2 विदेशी मामले	8 सेना
3 वाणिज्य	9 रेल
4 शिक्षा एवं स्वास्थ्य	10 सार्वजनिक निर्माण
5 विधि-निर्माण	11 राजस्व एवं कृषि
6 वित्त	

चार वर्ष बाद नियुक्त होने वाली इचकैप समिति ने विभागीय पुनर्गठन के प्रश्न को कार्यकुशलता और मितव्ययिता के सदर्भ में परीक्षित किया। इस समिति की सिफारिशों के अनुसार नौ विभागों को चार विभागों में मिला देने पर दम लाख रुपये की बचत हो सकती थी। अतः समिति ने सिफारिश की कि रेल और पोस्ट ऑफिस को मिलाकर एक विभाग बना दिया जाए। आडिट और अकाउन्ट्स को दो पृथक् विभाग मानकर अलग कर दिया जाए और बोर्ड ऑफ रेवेन्यू का विस्तार किया जाए।

सन् 1936-37 में नियुक्त होने वाली व्हीलर और मैकमवेल समितिवा जिन्हें सचिवानय समिति और संगठन तथा प्रक्रिया समिति भी कहते हैं, केन्द्रीय सचिवालय के सुधार के लिए व्यापक सुझाव प्रस्तुत करती है। व्हीलर समिति की मान्यता थी

(1) केन्द्र और प्रांतों के बीच डेपुटेशन-सिस्टम बनाया रखा जाये, (2) आई सी एन के अधिकारी आडिट और टैक्स विभागों में कार्य करें, तथा (3) हवल नॉटिंग मिस्टम को समाप्त किया जाये। सन् 1937 की मैकमवेल समिति एक ओर जबकि पद सौंपने के स्तर को छोटा करना चाहती थी, तो दूसरी ओर उसने प्रणाली संबंधी अनेक सुझाव प्रानुत किये। समिति का सुझाव था कि फाइल पर पड़ल नोट लिखने वाला अधिकारी अवर सचिव के स्तर को होना चाहिए। मयुक्त सचिव और सहायक

सचिव के पद हटा दिये जायें तथा सचिव स्तर का व्यक्ति ही एक मात्र प्रशासकीय अधिकारी माना जाए।

द्वितीय विश्व युद्ध के कारण जब स्थिति नानुक्त हुई, तब सन् 1940 में एक बार फिर सचिवालय का पुनर्गठन आवश्यक समझा गया।⁸ इसमें पूर्व सन् 1941 में ही नागरिक प्रतिरक्षा, सूचना एवं प्रसारण तथा प्रचामी भारतीयों से संबंधित पदों से ही स्थापित किये जा चुके थे। युद्ध के कारण प्रतिरक्षा समायोजन का एक नया विभाग और बना तथा एक युद्ध विनियोजन बोर्ड भी गठित किया गया। इसी प्रकार सन् 1942 में खाद्य विभाग बना और उद्योग तथा नागरिक रसद विभागों को फिर से एक साथ जोड़ दिया गया। सन् 1944 में आयोजना एवं विकास नाम से जो विभाग स्थापित किया गया वह इस बल पर प्रतीक था कि ब्रिटिश शासन अपनी नीतियों में तीव्रगति से परिवर्तन कर रहा था। पुनर्गठन की दृष्टि से टाउनहोम समिति ने एक छोटे सचिवालय का सुझाव दिया था, जिसमें अधीनस्थ एवं सयुक्त कार्यालयों की सम्पत्ति की सिरारिश की गई थी। समिति चाहती थी कि प्रत्येक डिपार्टमेंट को सचिव, डिप्टी सचिव, डिप्टी सचिव को उप-सचिव तथा ग्रान्ज को अवर सचिव पर्यवेक्षित करें।⁹

युद्ध के बाद यद्यपि सचिवालय में सामान्य परिवर्तन हुए, किन्तु सबसे महत्वपूर्ण घटना शिक्षा, स्वास्थ्य एवं वृद्धि मंत्रालयों का विभाजन था। इसी प्रकार श्रम मंत्रालय भी इस समय जन्मा। 15 अगस्त, 1947 को जब सत्ता हस्तान्तरण हुआ तो नई दिल्ली के केन्द्रीय सचिवालय में उन्नीस विभाग थे जिन्हें फिर से पुनर्गठित करने और सुधारने के लिए स्वतंत्र भारत की सरकार ने सर गिरिजाशंकर वाजपेयी की अध्यक्षता में सचिवालय पुनर्गठन समिति की स्थापना की। केन्द्रीय सचिवालय का यह बेतरतीब विकास सारांश रूप में कुछ महत्वपूर्ण प्रवृत्तियों की ओर संकेत करता है। प्रथम, तो यह कि यह सारा विकास लार्ड वर्जन जैसे वाइसराय तथा स्मिथ मैकमबैल तथा टाउनहोम जैसे सलाहकारों के प्रशासनिक-दर्शन के चारों ओर हुआ। दूसरे, सचिवालय सबसे अधिकतर सुधार सन् 1862 से 1919 तथा 1940 से 1947 की अवधि के बीच में ही सम्पन्न हुए। तीसरे, विश्वयुद्धों, अशान्ति तथा सकटकालीन स्थितियों ने इस विकास को नई दिशा तथा नये सत्व देने में पर्याप्त योगदान दिया। यद्यपि अधिकतर सुधार सचिवालय में मितव्ययिता एवं कार्यकुशलता का आधार लेकर चले थे, किन्तु उन्हें क्रियान्वित करने में कौन्सिल व्यवस्था एवं सचिव व्यवस्था सबसे बड़ी बाधाएँ सिद्ध हुईं। यद्यपि यह जानकर आश्चर्य नहीं होना चाहिए कि केन्द्रीय सचिवालय में विकास जैसा महत्वपूर्ण विभाग हमारे विश्व-युद्ध तक नहीं खुल सका, किन्तु यह निःसंदेह ही आश्चर्य का विषय है कि अंग्रेजी शासनकाल के सुदीर्घ इतिहास में सचिवालय के पुनर्गठन एवं विकास के प्रश्न को किन्हीं निश्चित सर्वप्रधान एवं विवेक सम्मत नीति सिद्धांतों के आधार पर क्यों नहीं सुलझाया गया?

लोक सेवाएं

ब्रिटिश शासन काल में भारत की प्रशासनिक सेवाएँ सचिवालय संगठन की तुलना में अधिक तीव्रगति से बदली एवं विकसित हुई हैं।" इसका एक कारण यह माना जा सकता है कि ब्रिटिश शासन ने साम्राज्यवाद तथा प्रशासनिक सुधार दोनों ही दृष्टियों से भारतीय लोक सेवाओं को एक प्रमुख क्षेत्र माना था। (मैकाल)¹², इसनिगटन¹³ तथा ली-फर्नहाम¹⁴ आदि प्रसिद्ध अंग्रेजों ने भारत की प्रशासनिक सेवाओं को एक विशिष्ट ढांचे में ढालने के लिए गंभीर प्रयत्न किये और आज भी प्रशासन में जिन अखिल भारतवर्षीय सामान्य सेवाओं का वर्चस्व है वह इन्हीं महानुभावों की बौद्धिक परिकल्पना का परिणाम है। लंबे विकास ने इन सेवाओं को अनाम बेनाम, तटस्थ एवं म्यामिभक्ति की विशेषताओं से सुदृढ़ बनाया है, किंतु जिन मिच्छातों पर इनका आरम्भिक गठन हुआ था उन्हें ऐतिहासिक विकास के सदर्भ में साम्राज्यवादी परिस्थितियों का परिणाम कहा जाना कोई अत्युक्ति नहीं होगी।

कंपनी शासन के बनाने में भारत में आने वाले प्रशासकों का घयन हेलेबरी कानेज की एक समिति के माध्यम से बोर्ड ऑफ़ डाइरेक्टर्स किया करते थे। यह लूट का जमाना था और कंपनी मनमानी और मनचाही नियुक्तियाँ करती रहती थी। सन् 1833 के अधिनियम में प्रथम बार यह कोशिश की गई थी कि भारतीय प्रशासनिक सेवाओं पर ब्रिटिश समद का सीधा नियंत्रण रहे और उनकी अनुशासनात्मक कार्यवाही पर कलकत्ता स्थित भारत सरकार का कठोर नियंत्रण हो। इस सदर्भ में यह निर्णय लिया गया कि भारतीय प्रशासनिक सेवा में सीधी भर्ती एक सीमित प्रतियोगिता परीक्षा प्रणाली आरम्भ की जाये जिसके प्रतियोगी परीक्षार्थियों की उम्र 20 और 21 वर्ष के बीच में हो। नियंत्रण को सुदृढ़ बनाने के लिए यह तय किया गया कि अर्द्धवार्षिक पब्लिक रिपोर्ट सिस्टम आरम्भ किया जाए, जो कालांतर में जाकर वार्षिक गोपनीय प्रतिवेदन के रूप में विकसित होता हुआ आज भी भारतीय कार्मिक वर्ग प्रशासन में ज्यों-का-त्यों सुरक्षित है।

भारतीय सेवाओं के इतिहास में सन् 1854 सबसे अधिक महत्वपूर्ण वर्ष है जबकि लार्ड मैकाले की अध्यक्षता में कमेटी ऑन इण्डियन सिविल सर्विसेज का गठन हुआ।" इस कमेटी ने आई सी एस. के लिए जो सिफारिशें दी थीं वे न्यूनाधिक रूप में आज भी भारतीय प्रशासनिक सेवाओं के गठन और कार्य प्रणाली की आधार स्तम्भ हैं। लार्ड मैकाले का सुझाव था कि ब्रिटेन के युवावर्ग में से 18 और 23 वर्ष के बीच की उम्र वाले स्नातकों को यदि प्रतियोगी परीक्षा के माध्यम से सामान्य विषयों के आधार पर चुना जाये, तो वे एक ऐसी मैरिट-ओरियन्टेड कैरियर सर्विस बन सकेंगी जिसमें उदारतावाद और साम्राज्यवाद दोनों का समन्वय संभव हो सकेगा। सन् 1857 में गदर के बाद जब भारत मंत्री भारतीय सेवाओं के सरसक बने तो सिविल सर्विस सेवाओं के सुधार को लेकर तीन क्षेत्रों में विवाद खड़ा हुआ .

(अ) आई सी एस की भर्ती की उम्र क्या हो ?

(ब) सेवाओं में कार्यकारिणी और न्यायपालिका संबंधी भेद किया जाये अथवा नहीं ?

(स) किन भारतीयों को कौन से स्तर पर नौकरिया दी जायें ?

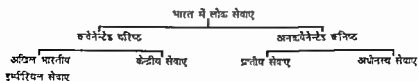
(अ) आई सी एस की उम्र को लेकर भारतवर्ष के राष्ट्रीय इतिहास में एक भारी विवाद चलता रहा। मैकाले का दर्शन, जो आई सी एस के लिए योग्यतम युवा प्रतिभाओं को आकृष्ट करना चाहता था, पाण साल बाद 1859 में अव्यावहारिक माना गया। ब्रिटेन के विश्वविद्यालयों के स्नातक इस सेवा में अधिक रुचि न ले सके और प्रतियोगियों की संख्या उत्तरोत्तर घटती रही। फलस्वरूप सन् 1876 में भारत मंत्री साल्सबरी ने एक महत्वपूर्ण निर्णय लिया और भर्ती की प्रतियोगिता की उम्र को 18-23 वर्ष से घटाकर 17-19 वर्ष निश्चित कर दी। आई सी एस परीक्षा के लिए उम्र को नीचे करने का यह प्रावधान तीन कारणों से किया गया था। प्रथम, यह कि ब्रिटिश विश्वविद्यालय ऐसा करने के पक्ष में थे। दूसरे, ब्रिटेन में भर्ती का दर्शन यह था कि 'कैप देम पग' और तीसरे 21 वर्ष की उम्र में जो अंग्रेज युवक आई सी एस की परीक्षा में असफल हो जाते थे उन्हें बाद में अन्यत्र कोई नौकरी नहीं मिलती थी। किंतु साल्सबरी के इस निर्णय के बाद भारतवर्ष में भी इसी प्रकार की आपाज उठने लगी। भारतीयों का यह कहना था कि 17-19 वर्ष के भारतीय युवक मेधावी होते हुए भी लड़न जाकर आई सी एस की परीक्षा में सम्मिलित नहीं हो सकते। मैकाले का दर्शन सही होते हुए भी व्यावहारिक नहीं माना गया और पूरे भारतवर्ष में एक आन्दोलन छड़ा हो गया। रम्बे विवाद के बाद सन् 1892 में आई सी एस की भर्ती की उम्र फिर से बढ़ाकर 18-23 वर्ष की आयु-सीमा में विधायित कर दी गई।

(ब) भारत में अंग्रेजी शासन ने उच्च सेवाओं का विकास कवेनेन्टेड सर्विसेज के रूप में निश्चितता से आरम्भ किया। अंग्रेजों की यह मान्यता थी कि भारतीय लोग कानूनी कार्य करने में अधिक निपुण होते हैं। अतः आई सी एस को कानूनी प्रशिक्षण देकर वे न्यायिक सेवाओं में भी रखना चाहते थे। एलिफिसकटोन, होमवर्ड, बैली आदि कितने ही अंग्रेज सिविलियन कार्यकारी और न्यायिक सेवाओं के पृथकीकरण के विरोधी थे। कैम्बेल नामक एक बंगाली सिविलियन ने पदोन्नति के समानान्तर तोषाव के आधार पर जब समान धेतनभोगी सेवाओं के गठन का प्रस्ताव रखा तो सर एले ईडन ने इसे प्रयोग के रूप में भी अस्वीकार कर दिया। वे चाहते थे कि पांच वर्ष तक मुन्सिफ रहने वाले लोगों को कवेनेन्टेड सेवा में प्रवेश दिया जाये और नौ वर्ष के बाद न्यायिक सेवा में माना जाए। सन् 1894 में इलियट योजना के अन्तर्गत संपूर्ण पृथकीकरण की योजना छोड़ दी गई, किंतु समानान्तर पदोन्नति का सिद्धान्त जारी रहा। उस जमाने में भारतवर्ष में बहुत थोड़े लोग डिस्ट्रिक्ट या हाईकोर्ट जज के पद तक प्रमोशन के माध्यम से पहुँचा करते थे। सेवाओं की यह मिश्रित नीति मैकाले दर्शन का एक अंग थी और आज जबकि भारतीय संविधान पृथक् न्यायपालिका की व्यवस्था करता है तो भी सेवाएं कार्यकारी और न्यायिक कार्य मिश्रित रूप

से कर रही हैं।

(स) भारतीय सेवाओं के भारतीयकरण का प्रश्न प्रशासनिक प्रश्न की अपेक्षा राजनीतिक अधिक था। अंग्रेज यह चाहते थे कि भारतीय सेवाओं में जो प्रतिभाशाली अंग्रेज पुष्क आये, वे स्वामिभक्त हों और उन्हें सुरक्षा की गारंटी दी जाये। इनके लिए जो सेवा बनी यह कवेनेन्टेड सिविल सर्विस कहलाई। अंग्रेजों के अतिरिक्त जो भारतीय पोर्चगीज, यूरोपियन तथा पारसी पुष्क कंपनी प्रशासन में आना चाहते थे उनके लिए जो सेवा बनी, उसे अनकवेनेन्टेड सिविल सर्विस कहा जाता है। इन दोनों प्रकार की सिविल सेवाओं के बीच अंग्रेजों ने एक भारी भेद रखा और अनकवेनेन्टेड अधिकारियों को केवल सहायक या प्रान्तीय स्तर पर कार्य करने वाले कनिष्ठ सेवक मात्र माना।¹⁶ लार्ड कार्नवालिस और विलियम बैंटिक इस नीति के प्रणेता थे। किंतु समय के साथ-साथ जैसे-जैसे अनकवेनेन्टेड सेवा बढ़ती गई, उसके सदस्यों में रोष और आक्रोश उत्पन्न हुआ। इसके मुख्य रूप से दो कारण थे—(1) भारत सरकार अनकवेनेन्टेड सेवाओं में उसी प्रकार का पैटर्ननेज मिश्रित चलाने लगी जैसाकि कंपनी शासन कवेनेन्टेड सेवाओं के लिए चलाया करता था। (2) अनकवेनेन्टेड सेवाओं के यूरोपियन सदस्य भारतीय सदस्यों के साथ मिलकर कवेनेन्टेड सेवाओं में प्राप्त सुविधाओं एवं विशेषाधिकारों के विरुद्ध आदर्श उठाने लगे थे।

सन् 1861 के अधिनियम के अन्तर्गत दोनों प्रकार की सेवाओं में पदोन्नति के क्षेत्र एवं अथर्व बढ़ाये गये। सन् 1879 में लार्ड लिटन ने यह माना कि अनकवेनेन्टेड सिविल सर्विस में भारतीयों का प्रतिशत 16.66 तक रहा है। इसी समय कवेनेन्टेड और अनकवेनेन्टेड के कान्फेरेन्स में भेदभाव बढ़ने लगा जिसे ठीक करने के लिए भारतीय सेवाओं का विस्तार किया गया। सन् 1889 तक आते-आते अनकवेनेन्टेड प्रशासनिक सेवाओं का एक बहुत बड़ा भाग प्रांतों में कार्य करने लगा और धीरे-धीरे उन्हें प्रांतीय सिविल सर्विस के नाम से जाना जाने लगा। बाद में प्रांतीय सेवाओं में भी इतनी अधिक भीड़ इकट्ठी हो गई कि उनके नीचे के स्तरों और पदों को पृथक् करने की आवश्यकता अनुभव हुई जिसने अधीनस्थ सेवा नाम की छोटी भारतीय सेवाओं को जन्म दिया। उक्त विकास को निम्न ढंग से प्रस्तुत किया जा सकता है -



प्रस्तुत तालिका भारत में लोक सेवाओं के वर्गीकरण का विकास बतलाती है। सेवाओं की कार्यकुशलता के लिए आवश्यक था कि उन्हें उच्च और निम्न श्रेणियों में विभाजित किया जाए किंतु साथ-ही-साथ सामाजिक न्याय और राष्ट्रीयता का यह भी तर्कना था कि इन

सभी सेवाओं में अधिक-से-अधिक भारतीयों को लिए जाने के लिए उनके प्रांतीय और निम्नवर्गीय स्तरों में अभिवृद्धि की जाये। भारतीयकरण का यह प्रश्न जब उच्च स्तरीय सेवाओं में उठाया गया तो इसमें यूरोपवासी बनाम भारतवासी का एक राजनीतिक प्रश्न उठा, जिसे बाद में अंग्रेजों ने हिन्दू बनाम शुद्ध मुस्लिम प्रश्न बनाकर अपनी साम्राज्यवादी नीति को सुदृढ़ किया। प्रांतीय सेवाओं का गठन कर्जन समिति (1903) की सिफारिशों के बाद गृह विभाग के आदेश से आरम्भ हुआ। इसके बाद केन्द्रीय और प्रांतीय सेवाओं की सुविधाओं में अंतर कर दिये गये और उनके वेतन, अवकाश तथा परीक्षा संबंधी नये नियम बना दिये गये।

मोर्ले मिन्टो सुधारों के पश्चात् भारतीय सेवाओं के पुनर्गठन के लिए दो महत्वपूर्ण कमीशन बने, जिन्हें इल्लिंगटन और सी कमीशन नामों से जाना जाता है। इल्लिंगटन आयोग (1912-15) ने सेवाओं का कार्य आधारित गठन सुझाते हुए उन्हें पार्ल्ट, सैरिण्ड और र्गड क्लास सेवाओं में वर्गीकृत किया।" लंदन और दिल्ली में साथ-साथ इन्स्टिटयून लेने की पद्धति को समाप्त कर आई सी एस के 25 प्रतिशत परिण्ड पर भारतीयों के लिए सुरक्षित करने को कहा और सेवाओं में लिये जाने वाले युवकों को तीन भागों में बांटा : (1) लंदन से चुने जाने वाले, (2) यूरोप से चुन जाने वाले, (3) भारत से चुने जाने वाले। वेतन, अवकाश, सुविधाएँ आदि की विस्तृत विवेचना के बाद भी इल्लिंगटन आई सी एस और गैर-आई सी एस की उम्र, योग्यता, विशेष सुविधाएँ, निपुणता, प्रांतीयकरण तथा राजनीति में भाग लेने के प्रश्नों को नहीं सुनझा सका। चूँकि इन सभी प्रश्नों के साथ, गंभीर राजनीतिक, राष्ट्रीय, प्रशासनिक तथा गोरे-काले के भेद-भाव के प्रश्न जुड़े हुए थे।

सन् 1919 में जब मान्टेग्यू घोषणा के अनुसार सेवाओं के प्रगतिशील भारतीयकरण का प्रश्न आया तो मैटन, हैरिस तथा बटलर आदि कितने ही परिण्ड सेवा अधिकारियों ने इसका विरोध किया। उनका कहना था कि भारतीयकरण का अर्थ प्रांतीयकरण नहीं है और इससे सेवाओं में जातीय भावना भी कम होगी। हैथरालन के प्रयोग ने इन आशंकाओं को सच्चा सिद्ध किया और राजनीतिक मिश्रण की समस्या से सेवाओं को बचाने के लिए लोक सेवा आयोग का तरक्षण मांगा गया।

सन् 1924 में रावल कमीशन आर सुपीरियर सिविल सर्विसेज सी ऑफ कर्नल आयोग की अध्यक्षता में नियुक्त किया गया। इस आयोग की चार सिफारिशें सार्वजनिक सेवाओं के विकास को चरम परिणति तक ले जाती हैं।" सी आयोग ने सिफारिश की कि : (1) भारत में सभी प्रकार की सेवाओं का वर्गीकरण किया जाए, (2) केन्द्रीय एम अर्द्ध-न्यायिक सेवाओं में वर्तियों के लिये केन्द्रीय लोक सेवा आयोग की स्थापना की जाए, (3) सेवाओं में फाइर वाइन भारतीयकरण को बढ़ाया जाये, और (4) पश्चिम सर्वेन्द्रा को अधिक अच्छे वेतन और सुविधाएँ मिलें।

ली आयोग की कुछ सिफारिशों को साइमन आयोग ने भी दोहराया और फलस्वरूप 1935 के अधिनियम में भारत को सघीय लोक-सेवा आयोग मिला, जो दो वर्ष बाद सन् 1937 में उद्घाटित किया गया।

इस तरह जब 1947 में हमें आजादी मिली तो भारत की लोक सेवाएँ एक बहुत अच्छी और सुविधापूर्ण स्थिति में थीं। तब से रहने वाला भारत मंत्री उनका सरक्षक था और आई सी एस सेवा को तो 'स्टील फ्रेम' की सजा दी जाती थी। शांति और व्यवस्था राजस्व और न्यायिक प्रशासन में निपुण 'जनरलिस्ट' प्रशासक सारे भारत में फैले हुए थे और अखिल भारतीय, केन्द्रीय प्रांतीय तथा अधीनस्थ सेवाओं चार वर्गों में वर्गीकरण निश्चित बन चुका था। राष्ट्रीय आंदोलन के सदर्भ में गोरे-काले तथा हिन्दू-मुस्लिम द्वितीय की रक्षा के जो प्रश्न सेवाओं के साथ जुड़े हुए थे वे अब स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद समाप्त हो चुके हैं। किंतु इतिहास के मुख्य प्रश्न सेवाओं की कार्य-कुशलता तथा सामाजिक न्याय के आधार पर उनका घयन आज भी ज्यों-के-त्यों मुह बाये खड़ा है।

प्रांतों का पुनर्गठन—अंग्रेजी युग के लंबे इतिहास में अनेक राजनीतिक और गैर-राजनीतिक कारणों से तीन प्रकार की प्रांतीय इकाइयों का जन्म हुआ जिन्हें (क) गवर्नर के प्रांत, (ख) लेफ्टिनेन्ट गवर्नर का प्रांत, तथा (ग) चीफ कमिश्नर की इकाई कहा जाता है। पहले प्रकार के प्रांतों में गवर्नर की सहायता के लिये कान्सिलें थीं जबकि शेष दो प्रांतों या इकाइयों का प्रशासन बिना किसी कान्सिल के चलाया जाता था।

भारत में प्रांतों के निर्माण की कहानी तीन प्रेसिडेन्सी टाउनों के विस्तार के साथ आरम्भ होती है, जो बाद में बम्बई, बंगाल और मद्रास के मुख्य प्रांत कहलाये। अंग्रेजी शासन के फैलाव के साथ-साथ नये प्रांत बने जिनमें आगरा, अवध, ईस्ट बंगाल, आसाम, बिहार, उड़ीसा, पंजाब, यू पी, एम पी और मिथ आदि के नाम उल्लेखनीय हैं। ये सभी प्रांत क्षेत्रफल और स्तर में इतने भिन्न थे कि उनका अस्तित्व केवल ऐतिहासिक सयोग द्वारा ही उचित ठहराया जा सकता है। अंग्रेजों ने इन्हें मेजर और माइनर प्रांतों के रूप में स्वीकार किया और इनके तत्वावधान में धीरे-धीरे संपूर्ण जिला प्रशासन को सुगठित किया।

आज का जिला प्रशासन जो जिलाधीश और पुलिस अधीक्षक के नियंत्रण में चलता है, इन्हीं प्रांतों की प्रशासनिक समस्याओं को ध्यान में रखते हुए बहुत कुछ एकरूपता के साथ विकसित हुआ है। फिर भी प्रांतीय स्तर पर कितनी ही स्थितियों की सिफारिशें इष्टव्य हैं जिन्होंने अलग-अलग प्रांतों में जिला प्रशासन को सगठित और विकसित करने में अपना योग दिया है।

सन् 1935 के अधिनियम ने भारतीय मानचित्र को बदला। उधर कांग्रेस दल ने भाषाई प्रांतों के लिए साइमन आयोग के जमाने से ही आवाज उठा रखी थी। राजनीतिक कारणों से माटेम्पू इसे पहले ही अस्वीकार कर चुके थे। आजादी के जमाने तक कांग्रेस भाषावार प्रांतों को प्रशासन के जनतावरीकरण का साधन मानती थी और 1948 में धर

कमीशन द्वारा इसे अस्वीकार कर दिए जाने के उपरांत भी भारत सरकार ने भारतीय संविधान में ए बी सी राज्यों में बटे हुए भारतीय मानचित्र को सन् 1955 के फजल अली आयोग की सिफारिशों के द्वारा भाषाई आधार पर पुनर्गठित किया और आन्ध्र, महाराष्ट्र, हरियाणा, आदि कितने ही नये राज्य बने।

वित्त-प्रशासन

वित्त-प्रशासन के विभाग का इतिहास भारत में केन्द्र राज्यों के संघ का इतिहास है। कंपनी प्रशासन में वित्त प्रशासन बड़ी घनघोर अनिमित्तताओं से प्रस्त था। सन् 1858 से 1919 तक की अवधि में जब कि सारे देश में एक केन्द्रीकृत व्यवस्था जन्म ले रही थी, वित्त को विकेन्द्रित करना लगभग असम्भव था। सन् 1919 से 1947 तक के काल में यद्यपि विकेन्द्रीकरण के क्षेत्र में कितने ही अभिनव प्रयोग हुए, किंतु व्यवहार में प्रांतीय सरकारों केन्द्रीय सरकारों की एजेंट मात्र बनी रहीं और केन्द्रीकृत व्यवस्था में सन् 1947 तक कोई दरार नहीं आ सकी।”

वित्त प्रशासन को यदि विस्तार के माध्यम पला जाये तो विकास के इस सारे काल में तीन निर्धारक तत्त्व और चार विशेषताएँ दृष्टी जा सकती हैं। ये निर्धारक तत्त्व थे—(अ) साम्राज्यवादी तत्त्व, (ब) राजनीतिक तत्त्व, और (स) प्रशासनिक तत्त्व। साम्राज्यवादी तत्त्वों की यह मांग थी कि भारत सरकार की आमदनी का एक बहुत बड़ा भाग लंदन और दिल्ली के बीच बाँटा जाये। दूसरी और राजनीतिक तत्त्व सरकार को इस बात के लिए विवश करते थे कि भारतीय करदाता को केवल उतना ही दबाया जाये जितना कि वह कर-भार सहन कर सके, किंतु इन दोनों प्रश्नों को सुलझाने में प्रशासनिक नीति के लिये यह आवश्यक था कि इस आमदनी को समूल करने और खर्च को नियंत्रित करने के लिये भारत सरकार के पास कोई ऐसा वित्तीय यंत्र हो जिसके माध्यम से नियमानुसार अकाउंटिंग और ऑडिट की व्यवस्था संभव हो सके।

फलस्वरूप सन् 1919 में आर्टिटर जनरल का पद बनाया गया जिसकी अधीनता में प्रांतीय स्तर पर अकाउन्टेंट जनरल बने।” वित्त नियंत्रण की सारी व्यवस्था केन्द्र और प्रांत दोनों स्तरों पर धीरे-धीरे बढी और बाद में एक स्वतंत्र तथा तकनीकी व्यवस्था के रूप में विकसित होती चली गई जो इस वित्त व्यवस्था को चलाने के लिये केन्द्रीय वित्त सेवाओं के रूप में सामने आई।” विकास के इस लंबे काल में भारत सरकार की आमदनी और खर्च दोनों बढे और इसके लिए कर-प्रशासन को वित्त प्रशासन से पृथक् करने का सुझाव आया। इसी तरह खर्च का बटवारा लंदन और दिल्ली, दिल्ली और प्रांतीय राजधानियों के बीच कैसे हो, इसके लिए अनेक सिद्धांत विरुद्ध किये गए और अनेक स्तरीय समितियों ने इस विषय में सुझाव भी दिये।

वित्त प्रशासन की इन विकास समस्याओं को यदि निश्चितता से पहचानने का प्रयास किया जाए तो सबसे क्रम से छ समस्याओं को चुना जा सकता है।

- 1 प्रतिरक्षा और नागरिक प्रशासन के व्ययों के बीच प्राथमिकता किम छर्च को दी जावे और किन सिद्धांतों के आधार पर यह निर्णय कौन ले कि प्रतिरक्षा और नागरिक प्रशासन की राशि को बजट में किम अनुपात में बांट कर खर्च किया जाए।
- 2 भारतीय भूगोल और जलवायु के सदर्थ में अकाल, बाढ़, महामारी आदि सकटकालीन स्थितियों के लिए विशेष वित्त कड़ा से और कैसे जुटाया जाए ?
- 3 भारत जैसे गरीब देश में जहा कर आरोपण के साधन सीमित है वहा स्थानीय करों के आधार कैसे फैला कर उसे व्यापक बनाया जाए ?
- 4 भारतीय प्रशासन में व्यवस्था और विकास के खर्चों के बीच समतुलन किस प्रकार स्थापित किया जाए और यदि व्यवस्था का खर्च अधिक हो तो विकास के लिये धन-जुटाने के लिए कौन-से साधन दूढ़े जाए ?
- 5 साम्राज्यवादी सदर्थ में वित्त-प्रशासन के संचालन में सदन की गृह सरकार की क्या भूमिका हो और प्रात, केन्द्र और गृह सरकारों के बीच तालमेल स्थापित करने के लिए कौन-सा यंत्र समुचित होगा ?
- 6 जनतांत्रिक परंपराओं के विकास की दृष्टि से बजटों के माध्यम से प्रांतीय और केन्द्रीय व्यवस्थापिकाओं को नियंत्रित करने के लिए कौन-कौन से अधिकार दिये जाए ?

ये सभी प्रश्न बड़े महत्वपूर्ण थे और विभिन्न गवर्नर-जनरलों और भारत मंत्रियों ने इन्हें आंदोलनों और साम्राज्यवादी इतिहास के सदर्थ में अपने-अपने ढंग से सुलझाने की चेष्टा भी की।

राजस्व और न्याय प्रशासन

भारतीय प्रशासन में राजस्व और न्याय-व्यवस्था आरम्भ से ही महत्वपूर्ण रही है। शांति और सुरक्षा को अपना प्रथम कर्तव्य मानने वाले मुगल प्रशासन ने इन दोनों प्रकार के प्रशासनों को सुगठित करने के लिए कितने ही स्पृहणीय प्रयोग किये थे। अंग्रेजों ने जब देश का शासन सभाला तो वे इस बात से परिचित थे कि भारत जैसे विशाल देश में जहा राजस्व और न्याय व्यवस्था की सुदृढ़ परंपराएँ रही हों एक सीमा से अधिक परिवर्तन करना न तो समभव होगा और न ही वांछनीय। इस सदर्थ को ध्यान में रखते हुए मुगल व्यवस्था के चारों ओर राजस्व निर्धारण और राजस्व कम्पूनी के महत्वपूर्ण सिद्धान्तों को विकसित किया गया।

इन सिद्धांतों को विकसित करने में उन्होंने दो तन्त्रों को मुख्य रूप से निर्धारक माना। एक तो यह कि राजस्व व्यवस्था ऐसी न हो कि वह 1857 जैसी राजनीतिक अव्यवस्था और गदर की स्थिति को दोहराए। दूसरे यह कि राजस्व प्रशासन में भारतीय ग्रामीण जीवन, कृषि व्यवस्था, उत्पादन स्थिति और आपातकालीन स्थिति को देखते हुए सिद्धांतों का

निर्धारण और निरूपण सम्यक् रूप से किया जाए।

इसके अतिरिक्त एक अन्य बात जो राजस्व प्रशासन के लिए आवश्यक थी वह यह कि सभी प्रांतों में छोटे-से-छोटे स्तर पर एक ऐसा प्रशासनिक संगठन खड़ा किया जाए जिसमें न्यायालयों का एक पद-सोपान हो और वह प्रशासकीय संगठन राजस्व प्रशासन की नीतियों को दृढ़ता से क्रियान्वित कर सके। ऐसा करते समय वे इस बात के प्रति भी जागरूक थे कि भारतवर्ष के लंबे इतिहास में स्थानीय स्वराज्य की परंपराएँ लगभग समाप्त हो चुकी थीं। अतः जिन प्राचीन क्षेत्रों स्थानीय प्रशासन जैसी कोई सत्ता न हो, यहाँ यह और भी अधिक आवश्यक हो जाता है कि राजस्व-प्रशासन, जनता को प्रशासन की रीति अनुभव न होने दे। यही कारण था कि राजस्व प्रशासन को जिला प्रशासन का आधार दिया गया और जिलाधीश को राजस्व-प्रशासन का मुख्य अधिकारी आज तक माना जाता है।

अंग्रेजों ने राजस्व-प्रशासन के दो मुख्य सिद्धांत भारतीय स्थिति में प्रतिष्ठापित किये। सर्वप्रथम तो उन्होंने सम्पत्ति जैसी सत्ता को कानून के माध्यम से भूमि के साथ जोड़ा। जो जमीन पहले केवल एक जमीन मात्र थी, वह राजस्व निषेधों के अंतर्गत भू-सम्पत्ति के रूप में कानूनी संरक्षण का विषय बनी। दूसरा कार्य अंग्रेजों ने यह किया कि उन्होंने कृषक वर्ग के अधिकारों की सम्पत्ति के माध्यम से व्याख्या की और कृषकों के मालगुजारी या दीवानी अधिकारों को सुरक्षित करने के लिये राजस्व विधि, राजस्व अधिकारी तथा राजस्व न्यायाधीशों को जन्म दिया। नीचे के स्तर पर मुगलकालीन पटवारी, गिरदार, कानूनगो, तहसीलदार जैसे के तौर बने रहे, किंतु उनके ऊपर के स्तर पर राजस्व अधिकारियों का एक लंबा-चौड़ा और ऊँचा पद सोपान खड़ा कर दिया गया और उन्हें नये कानून और नई नीतियाँ क्रियान्वित करने के लिए सौंपी गईं। रेवेन्यू बोर्डों-का नया प्रांतीय संगठन बना और डिविजनल कमिशनरों के माध्यम से जिला स्तर पर पर्यवेक्षण का कार्य चलता रहा।

न्याय-प्रशासन भी राजस्व प्रशासन की तरह भारतीय और अंग्रेजी पद्धतियों एवं मन्थाओं का समिश्रण था। ग़दर के तुरंत बाद अंग्रेजों ने न्याय व्यवस्था पर गंभीरता से ध्यान दिया और मुगलकालीन परंपराओं को सुरक्षित रखते हुए उसमें न्याय के अंग्रेजी सिद्धांतों को गूँथने की कोशिश की। होल्ट मैकेंजी नामक एक अंग्रेज आई सी एस की इस क्षेत्र में भारी भूमिका रही। उन्होंने भारतीय न्याय-प्रशासन के सदम में धार सिद्धांत विकसित किये—

1. भारत जैसे देश में (जहाँ उनके अनुसार लोगों में सार्वजनिक सेवा की भावना नहीं थी) न्यायाधीशों को सीमित अधिकार देना आवश्यक था, किंतु न्याय की निष्पत्ति के लिए सभी अपील व्यवस्था भी उतनी ही वांछनीय थी।
2. दर से मिलने वाला न्याय अन्याय होता है, इस ब्रिटिश कहावत के अनुरूप वे

न्याय प्रशासन में सामान्य-प्रशासन की तुलना में कम पद सौपान चाहते थे।

- 3 इंग्लैण्ड के म्युनिसिपल जस्टिस में आस्था रखने के कारण उनकी मान्यता दी कि न्याय स्थानीय स्तर पर ही मिलना चाहिये।
- 4 किन्तु भारत की स्थिति को देखते हुए वे यह भी जानते थे कि अन्याय को रोकने के लिए भारतीय न्यायालयों पर अग्रेज-प्रधान, आई सी एस कार्यकारिणी सेवा का ही नियंत्रण बना रहना चाहिए।

होल्ट मैकेन्जी के इन सिद्धांतों के आधार पर भारत में न्याय-प्रशासन का विकास दो दिशाओं में हुआ।¹⁷ 1 दीवानी और फौजदारी न्याय को दो अलग-अलग व्यवस्थाओं के रूप में अलग-अलग कानूनों और प्रक्रिया विधियों के साथ सुधारा एवं विकसित किया गया। 2 भारत जैसे कानूनी विभिन्नता के देश में जहां धर्म, जाति, क्षेत्र के विभिन्नता भरी परंपराओं और कानूनों का जाल फैला हुआ था वहां उन्होंने कानून के पजीकरण और एकीकरण की दिशा में महत्वपूर्ण पहल की, जिससे कालांतर में कानून के शासन का मिष्टान्न जन्म ले सका।

सन् 1935 तक भारत का न्याय प्रशासन स्वतंत्र-न्यायपालिका के सिद्धांत की अवमानना करता रहा, किन्तु 1935 का अधिनियम पहली बार यह स्वीकार करता है कि केंद्रीय और प्रांतीय न्याय व्यवस्थाएं पृथक् की जायें और सहीय न्यायालय जैसे एक स्वतंत्र और पृथक् सत्ता भारत में स्थापित की जाए। नया संविधान इसी नीति को आगे ले जाकर न्याय-प्रशासन के इतिहास में क्रांतिकारी परिवर्तन उपस्थित करता है।

न्याय-प्रशासन का एक महत्वपूर्ण अंग पुलिस-प्रशासन भी रहा है जिसे अंग्रेजों ने जानबूझ कर एक अधिकमित और यथा-स्थिति का प्रशासन मात्र रखा। सन् 1772 में लार्ड कार्नवालिस ने मुगलकालीन दरोगा व्यवस्था को कंपनी की सुरक्षा व्यवस्था का आधार माना। मुगलकालीन ग्राम चौकीदारों की सत्ता जिन्दा रची गई और स्थानीय लोगों को पुलिस-व्यवस्था में लिया गया।

40 वर्ष बाद 1900 में अधिल भारतीय पुलिस आयोग द्वारा इस व्यवस्था को परीक्षित करवाया और आज भी पुलिस का प्रशासन 1861 के अधिनियम और 1902 की मिफरिशों के इर्द-गिर्द घूम रहा है। पुलिस को प्रांतीय विषय मानकर अंग्रेजों ने एक ओर जनतांत्रिक सिद्धांत को स्वीकार किया, किन्तु दूसरी ओर उनकी यह मजबूरी भी थी कि चूंकि केंद्रीय पुलिस जैसा संगठन भारत जैसे विशाल देश में संभव अथवा व्यावहारिक नहीं था। इसके अतिरिक्त अंग्रेजों ने भारतीय पुलिस को ग्रामीण व्यवस्था के साथ मिलाकर आका और जेमे-जेमे आजादी की लड़ाई का संघर्ष बढ़ा, पुलिस-प्रशासन के इतिहास को निम्न सदमों में देखा गया।¹⁸

- 1 पुलिस सिविल प्रशासन या कन्वेक्टर के सुपरविजन में काम करे और कानून और व्यवस्था का अधिकारी पुलिस अधिकारी न होकर जिलाधीश माना जाये।

2. पुलिस की प्रक्रियाओं को न्याय प्रशासन की प्रक्रियाओं के साथ अखिल भारतीय अधिनियम, आई पी सी (इण्डियन पीनल कोड), सी आर पी सी (क्रिमिनल प्रोसीजर कोड ऑफ इण्डिया) और इण्डियन एविडेन्स एक्ट के अंतर्गत सुनियोजित किया जाये।
3. पुलिस प्रशासन में नीचे के स्तर पर स्थानीय और उच्च स्तर पर आई सी एस की तुलना में कम योग्य अग्रेजों को जो मानसिक शक्ति की अपेक्षा शारीरिक दृष्टि से अधिक कुशल थे, लिया गया।

पुलिस-प्रशासन को जानबूझकर अपरिवर्तित रखना अग्रेजों की नीति थी और यही कारण था कि सो वर्ग के लंबे इतिहास में पुलिस का आधुनिकीकरण, विशेषीकरण तथा जनताप्रीकरण आदि संभव नहीं हो सका। पुलिस-प्रशासन के वर्ग यूरोपीय, प्रांतीय, अपर-सबोर्डिनेट और लोअर-सबोर्डिनेट के रूप में चलते रहे और प्रांतों के गृह मंत्रालय इसका प्रशासनिक उत्तरदायित्व सभाले रहे। यहाँ तक कि बड़े शहरों की पुलिस भी बहुत कम विशेषज्ञ पुलिस बन सकी।

स्थानीय प्रशासन

जब अंग्रेज भारत में आये तो मुगल इतिहास की केंद्रीकृत परंपराओं के कारण स्थानीय स्वराज्य जैसी संस्थाएँ लगभग नष्ट हो चुकी थीं। अंग्रेजों ने, जो कि अपने देश में स्थानीय स्वराज्य के बड़े शोकीन रहे थे, इस स्थिति को धीरे निराशाजनक पाया। उनकी दुविधा यह थी कि यदि स्वराज्य को विकसित किया जाए तो उससे आने वाले जनजागरण पर साम्राज्यवाद नहीं चल सकता। किंतु जिन देश में अंग्रेजी साम्राज्य आरोपित करनी हो, वहाँ स्थानीय स्वराज्य न विकसित हो, यह भी एक विरोधाभास था। फलस्वरूप भारत में स्थानीय स्वराज्य का विकास उल्टे ढंग से हुआ। वह गावों के बदले पहले शहरों में शुरू हुआ। वह कुछ क्षेत्रों में पूर्ण विकसित होकर बाद के युग में फिर धीरे-धीरे विकसित हुआ। उसमें अंग्रेजी-राजनीति के सिद्धांत और भारतीय जीवन की जाति धर्म की विशेषताएँ आपस में टकराती रहीं और वह विकेंद्रीकरण के विश्वास और केंद्रीकरण की आवश्यकताओं के बीच झुलता रहा। फिर भी यह कहना असंभव नहीं होगा कि आज जो भी स्थानीय स्वराज्य भारत में विकसित हो सका है उसका पूरा श्रेय अंग्रेजों को ही दिया जाना चाहिए। आर्थिक समस्याएँ, स्थानीय जातिवाद, भारतीयकरण की नीतियाँ, जिला प्रशासन का संघर्ष इसके विकास का दम घोटता रहा, किंतु इन सब बाधाओं के बावजूद भी कुछ तथ्य इसे आगे बढ़ाते रहे। भारत में स्थानीय स्वराज्य का विकास तीन युगों से गुजरा है। पहला 1857 से 1992 तक, दूसरा 1982 से 1919 तक और तीसरा 1919 से 1947 तक।

पहले युग में कंपनी शासन ने जो छोटी बहुत मेयर कोर्ट और म्युनिसिपल मजिस्ट्रेटों की संस्थाएँ बनाई थीं, उन्होंने कलकत्ता, बम्बई और मद्रास जैसे शहरों में काफी सफलतापूर्वक कार्य किया। सन् 1872 में बनने वाला बम्बई कारपोरेशन इस बात का

उदाहरण है कि भारत में स्थानीय स्वराज्य का विकास अंग्रेजों ने जानबूझकर और बहुत ऊँचे स्तर पर इन तीन बड़े शहरों में किया।¹⁴ बाद में इनके संगठन, कार्य शक्तियाँ, सवध आदि में नाना प्रकार के सुधार किये गए और 1892 तक आते-आते यह कहना उचित होगा कि इन तीनों बड़े शहरों में स्थानीय स्वराज्य अपने विकास का एक महत्वपूर्ण धरण छू सका। जहाँ तक अन्य नगरपालिकाओं का सवध है, इस पहले युग में अंग्रेजों ने ऐच्छिक के स्थान पर अनिवार्य रूप से अलग-अलग प्रांतों में नगरपालिकाओं के विस्तार, जनताधिकारण एवं सेवा कार्यों को उन्नत बनाने के लिए योजनाबद्ध प्रयास किये।¹⁵

लार्ड रिपन का वाइसराय काल स्थानीय स्वराज्य का 'स्वर्णकाल' है और लार्ड रिपन को भारत में स्थानीय स्वराज्य का पिता भी कहा जाता है। 18 मई, 1882 के सरकार प्रस्ताव में जिसे इतिहास में रिपन प्रस्ताव के रूप में अधिक माना जाता है, पहली बार स्थानीय इकाइयों को जन शिक्षा का माध्यम मानकर, स्वशासित रूप में, अधिक बजट देकर धुने हुए प्रतिनिधियों के माध्यम से विकसित करने की बात कही गई।¹⁶ चुनाव सिद्धांत के साथ-साथ देश के अलग-अलग प्रांतों में स्थानीय स्वराज्य का जाल फैला और राजनीतिक घेतना का विकास हुआ। 1909 के विकेन्द्रीकरण प्रतिवेदन¹⁷ ने रिपन की इस नीति को समाप्त करने की कोशिश की और मोर्ने-मिन्टो सुधारों तक आते-आते अंग्रेजों का भारतीयों में अविश्वास स्थानीय स्वराज्य को रोके बैठा रहा।

1919 से 1947 तक की अवधि में यद्यपि भारतीयकरण, राष्ट्रीयतावाद, सघवाद की बातें बराबर उठीं, किंतु प्रांतीय स्तर पर अधिक कुछ नहीं हो सका। द्वैध शासन और प्रांतीय शासन के सुधारों में स्थानीय स्वराज्य भारतीय मंत्रियों को मिला, सामान्य प्रयत्न भी हुए, किंतु मौकरशाही और गनवर का अंग्रेजी-तंत्र उन्हें उसी स्थिति में रोके रहा।

आजादी के बाद इस दिशा में यद्यपि सोचना प्रारम्भ हुआ है, किंतु विभिन्न प्राथमिकताओं के बीच स्थानीय स्वराज्य बहुत पीछे रह गया। सामुदायिक विकास योजनाओं से आरम्भ होने वाला पंचायती राज कार्यक्रम यद्यपि स्वतंत्र भारत के इतिहास में संविधान के नीति-निर्देशक तत्व के अनुसार स्थानीय स्वराज्य की दुनिया का एक भारी कदम है, किंतु इमे इतिहास की विभिन्न धाराओं की धरम परिणति कहना सर्वथा भ्रामक होगा। जिला प्रशासन के स्तर पर अभी भी पंचायती राज स्थानीय स्वराज्य होते हुए भी, स्वायत्त शासन के रूप में नहीं स्वीकारा जा रहा है।¹⁸ दर्जनों शहरों में निगम बने हैं। नगरपालिकाएँ ऊँची उठाई गई हैं, किंतु बजट म्यूनिमिपल सेवा और राज्य सरकार के नियंत्रण को देखते हुए यह विकास अभी भी कृण्टित-मा प्रतीत होता है।

अंग्रेजों ने स्थानीय स्वराज्य को अपने व्यावहारिक हितों की दृष्टि से आरम्भ किया था। साम्राज्यवादी हितों ने इन सभी को रोका। फलस्वरूप एक विष घड़ घलता रहा। स्थानीय स्वराज्य इसलिये नहीं मिला कि जनता अयोग्य थी और जनता इसलिये अयोग्य थी कि उसे स्थानीय स्वराज्य नहीं मिला। फिर भी शहरों का स्थानीय शासन अंग्रेजों की

सुझाव और उदारवादी नीति का परिणाम था। सप्तदीय सरकार की आधारशिला के रूप में भारतीय संविधान ने स्थानीय स्वशासन को संविधान में कोई मान्यता नहीं दी, वरन् राज्य सूची का एक विषय बनाकर उसकी विविधता, स्थानीयता और स्वायत्तता का सम्मान किया है।

इस प्रकार भारतीय प्रशासन का विकास विभिन्न क्षेत्रों में ब्रिटिश शासन की नीति और तत्कालीन देश और प्रांतों की परिस्थितियों की अन्तर्प्रक्रियाओं के फलस्वरूप आगे बढ़ता हुआ स्वतंत्र भारत के प्रशासन की रीति तक पहुंचा है। इस सारे घटना चक्र की सदृश सीमाएँ यदि विश्लेषणात्मक ढंग से पहचानी जायें तो एक ही तथ्य बार-बार उभर कर अन्य तथ्यों को जन्म देता एवं दबाता-सा प्रतीत होता है। यह तथ्य ऐतिहासिक परिस्थिति-मूलक था, जिसके अनुसार भारतीय प्रशासन के विशाल काल में एक और जब कि बहुसंख्यक प्रशासित समाज हिन्दू था, जो उस पर दूसरी ओर (मुगलकालीन) प्रशासनिक संस्थाएँ शासन कर रही थीं। अंग्रेज लोग जो प्रशासन का एक कानूनी नया दर्शन लेकर हिन्दुस्तान आये थे, वे अपने साम्राज्यवादी हितों की रक्षा के लिये हिन्दू समाज की जातिवादी एवं वैयक्तिक परिवार व्यवस्था के साथ कोई छेड़-छाड़ करना नहीं चाहते थे। इसी प्रकार साम्राज्यवादी सदृश में यह भी संभव नहीं था कि उपलब्ध मुगलकालीन मौकरशाही या सामंतवादी प्रशासन तंत्र को समाप्त कर नया प्रयोग किया जाए। फलस्वरूप अंग्रेजी जीवन दर्शन और प्रशासन की मान्यताओं को लेकर भारतीय प्रशासन में हिन्दू एवं मुगल ढांचों के साथ प्रयोग किया गया। परिणाम यह निकला कि इस विकास क्रम से निकल कर आने वाला भारतीय प्रशासन तीनों व्यवस्थाओं की अच्छाईया प्रहण करने के स्थान पर उनके अन्तर्घटकों में फस कर पगु बन गया।

भारतीय प्रशासन के विकास इतिहास में साम्राज्यवाद का सदृश एक सबसे बड़ी विकास सीमा है, जिसकी अवहेलना करना अंग्रेजी शासन के लिये आत्महत्या सिद्ध हो सकती थी। साम्राज्यवादी हितों की यह मांग थी कि उपनिवेशों का प्रशासन शांति और व्यवस्था को सर्वोपरि महत्त्व दे और राजस्व तथा न्याय के क्षेत्रों में जो भी धुनौतियाँ व्यवस्था प्रशासन के समक्ष उपस्थित हों उन्हें सगठनात्मक एवं प्रक्रियात्मक परिवर्तनों एवं सुधारों के माध्यम से सुलझाये। यही कारण था कि विकास इतिहास में एक केन्द्रीभूत प्रशासन तथा जिला-प्रशासन पर अधिक बल रखा और विवरण प्रशासन जैसा शब्द अथवा पत्र सुनने तक को नहीं मिला। व्यवस्था प्रशासन की अनेक सीमाएँ स्वयं राष्ट्रीयता आंदोलन से जन्मी थीं और इस कारण विकास काल में बहुत से सुझाव याचनीय होते हुए भी ब्रिटिश दृष्टि से अव्यावहारिक माने गये।

सन् 1857 में तथाकथित गदर के पश्चात् भारतीय प्रशासन में जो सुधार हुए हैं उनकी सदृश सीमा इसी क्रांतिकारी घटना को माना जा सकता है। केन्द्रीय संविधानलय एवं सार्वजनिक सेवाओं के विकास में गदर की पुनरावृत्ति का भय अंग्रेजों

को नये प्रयोग करने से रोकता रहा। इसी कारण से उन्होंने यह कोशिश की कि भारतीय उच्च सेवाओं पर योग्य अंग्रेज युवकों का वर्चस्व बना रहे और राष्ट्रीयतावादी भारतीयकरण की मांग को प्रशासनिक सेवाओं के निम्न स्तरों पर धीरे-धीरे छपाया जाए। करियर और योग्यता सेवाओं में अंग्रेजों का विश्वास था, किंतु भारत की परिस्थितियों में यदि वे इसे पूरी तरह जन्म देने की कोशिश करते तो संभवतः राष्ट्रीयतावादी आंदोलन से निपटना असंभव हो जाता। अतः उन्होंने सेवाओं को भारतीयों को प्रशासनिक प्रशिक्षण देने का ही साधन नहीं माना बल्कि समय-समय पर उन्हें कौन्सिलों में मनोनीत कर राजनीतिक साझेदारी को भी प्रोत्साहित किया। नौकरशाही प्रशासकों की स्वामिभक्तिपूर्ण यह राजनीतिक भूमिका एक ओर जबकि आंदोलनों का कारण बनी तो दूसरी ओर तर्क यह दिया गया कि भारतीय सेवाओं को अनाम, बेनाम एवं तटस्थ भाव से प्रशासन चलाने का कार्य एवं प्रशिक्षण दिया जा रहा है। इस तर्क के द्वारा भारतीय सेवाओं के उच्च भारतीय अधिकारियों से यह अपेक्षा की जाती थी कि वे भारत की राष्ट्रीय राजनीति से तटस्थ रहें और स्वामिभक्ति में कार्य करें, किंतु इसका अर्थ यह नहीं था कि अंग्रेज आई सी एम अधिकारी अपने देश की साम्राज्यवादी राजनीति के प्रति तटस्थ होकर निरपेक्ष हो जाए।

अंग्रेज जब भारत में प्रशासनिक संगठन एवं सेवाओं के विकास में लगे हुए थे तो उसका एक प्रयास यह भी था कि प्रशासन के माध्यम से वे अपनी सैनिक एवं कूटनीतिक विजय को भारतीय जनता की दृष्टि से समुचित ठहरवाए। इस दृष्टि से उन्होंने सारे देश में एक कानून व्यवस्था को खड़ा किया जो आज कानून का शासन कहलाती है। जाति, धर्म से बंधा हिन्दू ममाज तथा मनसबदारी और रयैतवाड़ी से चलने वाली मुगल प्रशासनिक समस्याओं के सदर्थ में यह एक बहुत क्रान्तिकारी कदम था। फिर भी अंग्रेजों ने सारे देश के लिए कानूनों का पंजीकरण किया, प्रादेशिकता का सम्मान करते हुए कुशलता एवं मितव्ययिता, के मिश्रणों को प्रशासन में मूलबद्ध करने के लिए मनोबल से प्रयोग किये और व्यक्तिगत सेवा और स्वामिभक्ति की संस्कृति में अनुबद्ध सेवाओं के ढांचे को विकसित किया। इस सदर्थ सीमा में उनके अपने निहित स्वार्थ थे, किंतु सुधार और विकास के लिए यह अत्यंत आवश्यक था कि भारतीय समाज में एक अंग्रेजी पढ़े-लिखे शहरी मध्य वर्ग को पैदा कर उन्हें सरकारी सेवाओं की ओर आकर्षित होने के लिए उत्तेजित किया जाए। शासक और शासित के बीच का यह प्रशासकीय भारतीय मध्यवर्ग धीरे-धीरे अंग्रेजी व्यवस्था का आधार स्तम्भ बना और इसका सहारा ले एक ओर तो प्रशासन में योग्यता और भारतीयकरण के सिद्धांत बनाये, किंतु दूसरी ओर एक ऐसी अप्रजातान्त्रिक नौकरशाही विकसित होकर सामने आई जिसे आज की परिवर्तित स्थिति से ताल-मेल बिठाने में आज चालीस वर्ष बाद भी कठिनाइयां आ रही हैं।

संक्षेप में भारतीय संविधान और प्रशासन के विकास का इतिहास राष्ट्रीय आंदोलन के परिवेश में स्थित होने वाली प्रवृत्तियों के प्रभाव और उपलब्धियों का इतिहास है। प्रशासन के माध्यम से अंग्रेजों ने अपनी जीत का औचित्यकरण किया, सामान्यवाद को सीधा और साध-साध अपने राजनीतिक दर्शन के आधार पर नई सत्याएँ बनाई और मुगलकालीन सत्याओं का नवीनीकरण किया। मुगल युग में जो प्रशासन त्रियात्मक रूप में केन्द्रीकृत था वह धीरे-धीरे अंग्रेजी युग में भौगोलिक एवं कार्यात्मक रूप से केन्द्रीकृत बना। संस्थाओं में विशेषीकरण पनपा और प्रशासनिक सरकारी व्यवस्था के कार्यक्षेत्रों के साथ इतना व्यापक बना कि स्थानीय इबाइया और सत्याएँ खोना बन कर रह गईं। विकास के उदारतावादी सिद्धान्तों के साथजुड़ भी भारतीय समाज भारतीय प्रशासन से अदृष्टा एवं पृथक् रहा, जिसके फलस्वरूप भारतीय समाज और भारतीय प्रशासन एक दूसरे से निवृत्ता से संबंधित होते हुए भी अपनी अलग-अलग दुनिया में जीते और सोते रहे। आज भी भारतीय प्रशासन की सबसे बड़ी चुनौती यही है कि वह जिस समाज का प्रशासन चल रहा है उसका सच्चे अर्थों में प्रतिनिधि बने और उसके प्रति प्रभावी रूप में अपना उत्तरदायित्व निभा सके।

ब्रिटिश युग की प्रशासनिक विरासतें और उनका प्रभाव

भारतीय प्रशासन के विकास का इतिहास उसी वर्तमान सरचना एवं प्रशासनिक कार्यविधि पर एक निर्णायक प्रभाव छोड़ सका है। ये प्रशासनिक विरासतें भारतीय प्रशासनिक मर्याद से इस प्रकार जुड़ी हैं कि इन्हें उन से पृथक् करने पर भारतीय प्रशासन की पूरी संकल्पना ही अतलब हो जाती है। यह एक ऐतिहासिक सत्य है कि अंग्रेजों ने मुगल कालीन तैनात प्रशासन की विरासत पर अपना औपनिवेशिक ढांचा खड़ा किया। मुगल शासन से भिन्न उनकी आवश्यकता एक ऐसा प्रशासन बनाना और चलाना था जो सुदूर लंदन सरकार के प्रति उत्तरदायी था। फिर जैसे-जैसे उदारतावादी शासन की भाग राष्ट्रीय आंदोलन के साथ बन्यती होती गई वेग-वेग से प्रशासनिक सरचनाओं और प्रक्रियाओं को भी औपनिवेशिक दर्शन के साथ-साथ उदारतावादी सिद्धान्तों के अनुरूप समायोजित किया गया। यह स्थिति केन्द्रीय और प्रांतीय प्रशासनों में अलग-अलग ढंग से प्रतिबिम्बित होती रही और दूसरे विश्व युद्ध की समाप्ति तक भारतीय प्रशासन का जो धिरे उभर कर सामने आया वह मुगल प्रशासन, ब्रिटिश प्रशासन, भारतीय राजनीतिक एवं प्राणीय स्थिति तथा उपनिवेशवादी हितों का एक अद्भुत सम्मिश्रण था। ये विरोधाभासी विरासतें भारतीय प्रशासनिक जीवन में इस प्रकार घुल-मिल गई हैं कि एक की विद्यमानता दूसरी को संशक्त बनाती है और यदि सुधार के नाम पर एक को उन्मूलित कर दिया जाए तो पूरे ढांचे और प्रक्रिया में दर्जनों परिवर्तन अनिवार्य हो जायेंगे। शताब्दियों के अंतराल में भारतीय प्रशासकों की आदत का अंग बन जाने के कारण ये विरासतें प्रभावी हैं और प्रशासन को निरंतरता देती हैं।

गत चार दशकों में जब-जब भी इस ऐतिहासिक प्रभाव को कम करने के लिए मांग उठी है तब-तब ही सुधारक परिवर्तन से भयभीत होकर इन विरामतों को जैसे-तैसे बचाते रहे हैं। फलस्वरूप ब्रिटिश प्रशासनिक इतिहास के इस प्रभाव को भारतीय प्रशासन के विविध आयामों में आज भी स्पष्टता से परिलक्षित होते हुए देखा जा सकता है। भारतीय प्रशासन के जिन क्षेत्रों और दिशाओं में यह प्रभाव गभीर रूप से व्यावहारिक रहा है उनमें से निम्नलिखित दृष्टव्य है

सचिवालय व्यवस्था—यह व्यवस्था भारत में अंग्रेजी राज की देन होने के साथ-साथ एक प्रशासनिक प्रयोग भी थी। मुगल प्रशासन में केन्द्रीय अथवा प्रांतीय सचिवालयों का आकार एवं स्वरूप विभागीय होने हुए भी सव्यागत निश्चितता लिए हुए नहीं था। ब्रिटिश समक्षीय व्यवस्था की कार्यकारिणी के स्वरूप से लिया गया सचिवों का यह 'आलय' भारत की औपनिवेशिक व्यवस्था में इंग्लैंड से कहीं अधिक मशक्त सम्प्राप्त बन सका। ये सचिव जो अंग्रेज होने के साथ-साथ आई सी एम के सदस्य होते थे मंत्री और सचिव दोनों पदों को अपने में समाहित किये विभाग के सर्वमर्ज होते थे। नीति निर्माण में अधिक इन के नियंत्रणात्मक कार्य इन्हें शक्तिशाली प्रशासनिक शासक के रूप में प्रस्तुत करते थे। गवर्नर जनरल अथवा गवर्नरों के अनिगृहीत ये किसी के प्रति उत्तरदायी नहीं थे। फलस्वरूप भारत में जो सचिवालय व्यवस्था विकसित हुई वह ब्रिटिश व्यवस्था से उधार लिए जाने पर भी शक्ति प्रतिष्ठा तथा कार्यविधि की दृष्टि से एक अनुदा प्रयोग था। आज भी ये सचिवालय सलाहकार से अधिक प्रशासक हैं और राजनीतिक लोकतन्त्र की समक्षीयता के पर्याप्त रूप से विकसित हो जाने पर भी इसकी सरचना, इनके अधिकारी, इनकी संस्कृति, कार्य शैली तथा प्रशासनिक नियंत्रण की स्थिति बहुत कुछ अंग्रेजी राज के जमाने की है और प्रशासनिक विकास के साथ इसकी मूल प्रकृति एवं सरचना में कोई मौलिक अंतर नहीं आया है। विभागों के नाम बदले हैं। नये विभाग भी मूलित हुए हैं और समितियों के माध्यम से काम करने की प्रणाली भी विकसित हुई है, पर सचिवों, उप-सचिवों और अवर सचिवों की पद सीमाएँ भी वही मूलतः उन्हीं अंग्रेजी युग की सचिवालय की सरचना और सचिवालय की संस्कृति को जिन्दा रखे हुए हैं जो उसे इतिहास ने विरामत में दी है।

जिला एवं क्षेत्रीय प्रशासन

अंग्रेजी राज का प्रशासन प्रधानतः व्यवस्था प्रशासन था। सरकार के नियामकीय कार्य, जिनमें विकास अथवा औद्योगिक कार्य नहीं के बराबर थे, क्षेत्रीय एवं जिला प्रशासन के अधिकारियों की जिम्मेदारी थी। ऐतिहासिक दृष्टि से तो यह बाधा अंग्रेजों को भी मुगल प्रशासन से विरासत में मिली थी। इसकी निरंतरता को जिन्दा रखते हुए उन्होंने जिला, तहसील तथा ग्राम स्तर पर कुछ अधिकारियों को नया स्वरूप तथा कानूनी अधिकार देकर जिने और क्षेत्रों में अपने प्रशासन की पहचान बनाई। राजस्व प्रशासन तथा न्याय प्रशासन के क्षेत्र में ये प्रशासनिक अधिकारी नीचे के स्तरों पर ब्रिटिश सरकार के प्रतिनिधि तथा

शासन के प्रतीक बन कर अवतरित हुए। इन्हें निश्चित कानूनी अधिकार तथा प्रशासनिक प्रक्रिया से काम करने की शैली देकर अंग्रेजी शासन ने कानून का शासन स्थापित किया और ग्रामीण जनता से बिना किसी प्रकार का सहयोग लिए बिना स्थानीय सस्याओं के अभाव में प्रशासन को ही शासन या सरकार के रूप में प्रतिष्ठित किया। सदियों तक इस जिला प्रशासन, निदेशालय तथा क्षेत्रीय कार्यालयों के माध्यम से प्रशासन में रहते और उन्हें चलाते हुए भारतीय प्रशासक तथा जन साधारण इस व्यवस्था से इतने जुड़ गये हैं कि 'पचायती राज' को सिद्धांततः स्वीकार करते हुए भी बिना कलैक्टर और एस पी के भारतीय जिला प्रशासन की कल्पना भी उनकी धितन सीमा से परे है। यह ब्रिटिश इतिहास का प्रशासनिक प्रभाव ही है कि जिसके फलस्वरूप भारत में स्थानीय स्वराज्य का विकास स्वतंत्रता के बाद भी बाधित रहा है। हमारी प्रशासनिक विरासतें विकेंद्रीकरण के विचार और उसकी सरचनाओं के प्रयोग पर सदेव चिन्त लगाती हैं। जिला एव नीचे के क्षेत्र स्तर पर जबकि विकास और औद्योगिक प्रशासनों का एक व्यापक एव तकनीकी क्षेत्र विरसित हो चुका है। भारत का जिला प्रशासन सामान्य शक्ति एव कार्य परिवर्तनों के अतिरिक्त अपने जिला प्रशासन में कोई सरचनात्मक मोड़ नहीं ला सका है। यद्यपि विकास एव कल्याण प्रशासन जिसके माध्यम से ग्रामीण महिलाओं, बच्चों तथा अनुसूचित दुर्बल वर्गों के लिए कल्याण योजनाएँ क्रियान्वित की जा रही हैं उसे भी, पारंपरिक जिला प्रशासन के ढांचे में जोड़ कर एक द्विविधायनक स्थिति पैदा कर दी गई है। ब्रिटिश विरासतों का यह प्रभाव निश्चय ही लोकतंत्र एव कल्याण राज्य के विकास में बाधक है।

लोक सेवाएं

ब्रिटिश युग में भारतीय प्रशासनिक सेवाओं को स्टील फ्रेम कहा जाता था। आज की जनतांत्रिक व्यवस्था में चाहे वे स्टील की न रही हों पर फ्रेम पूरी तरह बही है। अंग्रेजी प्रशासन ने अपने उपनिवेशों को प्रभावी ढंग से प्रशासित करने के लिए लोक सेवाओं की जो परिकल्पना की थी उसमें यह आवश्यक समझा गया कि उच्च स्तरीय लोक सेवक सामान्यतः (जनरलिस्ट) शहरी, अंग्रेजी जानने वाले अभिजात वर्ग के सदस्य, जनसाधारण से दूर रहने वाले, सरकार भक्त तथा कानून परस्त व्यक्ति हों। विकास प्रशासन के अभाव में भारतीय प्रशासन प्रोफेशनलिज्म या तकनीकी विशेषज्ञों को लोक सेवाओं में महत्वपूर्ण भूमिका नहीं दे सका। आज आजादी के पाचवें दशक में जबकि प्रशासन की आकृति, प्रकृति, भूमिका तथा सब कुछ बदल चुका है या बदल जाना चाहिए भारतीय प्रशासनिक सेवाओं के मूल ढांचे में कोई उल्लेखनीय खरोब भी दिखलाई नहीं देती। अखिल भारतीय सेवाएँ राष्ट्रीय एकीकरण तथा केन्द्र सरकार के एजेंट के रूप में पहले की तरह अपना वर्चस्व बनाये हुए हैं। लोक सेवाओं को प्रतिनिधित्वपूर्ण बनाने जाने की मांग आरक्षण नीति के विरोध के रूप में पूरे समाज में ठिसा और प्रतियोगी की राजनीति को जन्म देती है। प्रतियोगिता परीक्षाओं में योग्यता की परिभाषा, खोज और चयन अभी भी औपनिवेशिक प्रक्रिया को जारी रखे

हुए है जो आमिजात्य समर्थक होने के कारण नव ब्राह्मणवादी है। इतना ही नहीं ससदीय शासन के दबाव और परिवर्तनों की यथार्थता के बावजूद भी लोक सेवकों की तटस्थता एवं अनाम-बेनाम स्थिति का उद्घोष किया जाता रहता है। लोक सेवाओं में प्रामीण युवाओं का प्रवेश शहरी शिक्षा की योग्यता परिभाषा के कारण आज भी सरल या सभव नहीं लगता। प्रशासनिक इतिहास का लोक सेवाओं पर यह प्रभाव उन्हें एक विशेष प्रकार की 'एलीट' तथा निहित स्वार्थ के रूप में प्रस्तुत करता है। अपनी सेवा स्थितियों को बचाए रखने के लिए वे एक ट्रेड यूनियन की तरह आचरण करती है और सुधार या परिवर्तन के सारे अभ्यास विरामलों की पवित्रता एवं उपयोगिता के नाम पर स्थगित कर दिये जाते हैं। स्वतंत्र भारत में ससदीय जनतंत्र के प्रादुर्भाव के साथ मंत्री और लोक सेवकों के विवादों ने कितने ही सचरों को भी जन्म दिया है, पर लोक सेवाओं की यह ब्रिटिश विरासत एक प्रेशर ग्रुप के रूप में इतनी सक्रिय एवं सशक्त है कि राजनीतिक निर्णय क्रिया इसके मूल ढांचे को विघटित नहीं कर सकती। समार के सभी विकसित देशों में लोक सेवाएं कोई विशेष भूमिकाये नहीं निभातीं। उपनिवेश काल में इनकी बनावट, आचार संहिता, प्रकृति एवं कार्य-कलापों पर विदेशी शासन के हित में बल दिया गया। पर इतिहास द्वारा पवित्रीकृत यह विरासत अब इतनी अमूल्य मानी जा रही है कि इसके रहते भारतीय लोक प्रशासन में अनेक बाधनीय सुधार भी सभव नहीं लगते। निरंतरता की प्रतीक भारतीय लोक सेवाएं ब्रिटिश प्रशासन की सबसे बड़ी देन और उसके प्रभाव की उपलब्धता को दर्शाती है।

कार्य प्रक्रिया

प्रशासन मूलतः नियमबद्ध ढंग से नियोजित कार्य करने की कला है। मुगल प्रशासन तत्कालीन स्थिति में मौखिक अधिक था। कार्य शैली या प्रणाली अधिकारी परक थी और ये अधिकारी अधिकतर निम्नस्तरीय होने के साथ-साथ व्यवहारीक निष्ठा भक्ति के आधार पर जुड़े हुए होते थे। अंग्रेजों ने अपने प्रशासन के लिए कानून, नियम, आचार-संहिताएं आदि निश्चित में तैयार कीं और इन्हें लागू करने की व्यवस्था की। उच्च अधिकारी अंग्रेज थे और स्वाभाविक था कि ये इन नियम संहिताओं के धर्ने से ऊपर अथवा परे थे। दफ्तरों, सगठनों और विभागों आदि में नियमों के माध्यम से जो कार्य प्रणाली लागू की गई वह इसलिए कठोर तथा अतिकानूनी थी कि छोटे अधिकारी नियम विरुद्ध कार्य कर ब्रिटिश शासन को बदनाम न कर सकें। ये प्रशासनिक नियम और संहिताएं आजादी की लगभग आधी शताब्दी के बाद भी करीब-करीब वे ही हैं और उन्हें बदलने का कोई भी प्रस्ताव यह कह कर रोका जाता रहा है कि ये सब उपयोगी नियम हैं जो कानून का शासन लागू करने के लिए विदेशी शासन ने ईमानदारी से बनाये थे। प्रशासनिक कार्य कुशलता की दृष्टि से इन कार्य विधियों का यदि अनुशीलन किया जाए तो स्पष्ट है कि ये पारस्परिक अविश्वास पर आधारित हैं और अराजकचित कर्मचारी नामक एक बहुत बड़ा लोक सेवी वर्ग तो इतना अक्षम है कि उसके कथन या वक्तव्य को गजटेड अधिकारी द्वारा सत्यापित किया जाना

जन्मरी है। कार्पासियों में सब कुछ निश्चित में इसी "अविश्राम" का प्रतिक्रम है जो अंग्रेजी लेखन के कारण और भी अधिक हान्यप्रद है। पर यह औपनिवेशिक विवशता ही जिसमें प्रशासनिक कार्य विकेंद्रित नहीं किये जा सकते थे और महत्वपूर्ण निर्णय लेने के लिए परामर्शियों का ऊपर नीचे फाइलों के रूप में घूमने रहना गन्त निर्णयों को रोकने के लिए जन्मरी था। इस प्रशासनिक कार्यप्रणाली ने देश में एक घाम प्रकार की 'सहज सम्पत्ति' और 'बन्धु सम्पत्ति' को जन्म दिया है जो ब्रिटिश प्रशासनिक विरासत के रूप में स्वतंत्र देश के प्रशासन के लिए एक भारी अभिशाप बनकर मारे सुधार अभ्यास को रोकें हुए है। यह दफ्तरी कार्य प्रणाली प्रशासनिक आदत एवं बुद्धिधर्मों का एक अंग बन चुकी है। जाने-अनजाने इस धमाले रहना इतना सरल है कि प्रशासन इसे अपने हितों के संरक्षण के लिए आवश्यक पाता है और मानता है। इतिहास द्वारा पवित्रकृत यह प्रशासनिक विरासत, सभी सगठनों तथा उनके लोकतांत्रिक उद्देश्यों के मार्ग में भारी बाधा है। विकास प्रशासन के प्रशासक इसमें अधिक गम्भीर रूप से प्रभावित हैं पर धुँकी उन्हें नियमनकारी और विकास दोनों ही प्रकार के प्रशासनिक क्षेत्रों में कार्य करना पड़ता है अतः वे इस एक 'एनिहात्मिक गिविन' मानकर स्वीकार करते हैं और नये प्रयागों को करने में असमर्थ पने हैं।

ब्रिटिश प्रशासनिक विरासतों की वैसे कोई गणना नहीं की जा सकती और न ही वर्तमान भारतीय प्रशासन पर उनके प्रभाव का कोई निश्चित मूल्यांकन किया जा सकता है। शताब्दियों में पड़े लड़े औपनिवेशिक शासन और प्रशासन ने मुगल कालीन सम्पत्तियों के स्वभाव में आमूल-धूल परिवर्तन उपस्थित कर उसे ब्रिटिश प्रशासन का मुद्रांक देने की एक कारगर काशिश की। सगठनान्मक एवं सरचनान्मक प्रयोगों के कारण नये विभाग एवं मंत्रालय जन्मे। लोक सेवाओं के गठन और विकास ने प्रशासन को एक नये अभिजात्य वर्ग के प्रशासन में रहना सिखाया। विदेशी भाषा में लिखित आदेशों से चलने वाला कानून का शासन धीरे-धीरे एक नई प्रशासनिक शैली विकसित कर अपने वर्तमान स्वभाव को प्राप्त हुआ। इस प्रशासन के उद्देश्य संमित एवं नियमनकारी थे। आज की भाँति बहुत सारा प्रशासन इसके अधिकार क्षेत्र में ही नहीं था। फिर लोकतांत्रिक जनप्रतिनिधियों के अभाव में इसकी शक्ति एवं कार्य क्षेत्र सीमित था और जवाबदेहिता की दृष्टि से बंधन भी नहीं के बराबर थे। जन सहयोग तथा जन प्रतिनिधियों से इस औपनिवेशिक प्रशासन का कोई विशेष लेना-देना नहीं था। स्वाभाविक है कि उसकी कार्य दक्षता की परिभाषा उच्च अधिकारियों के सलोक में निर्धारित होती थी। जन साधारण प्रशासनिक क्रिया-कलापों में सामान्यित हो, उनमें अपना सहयोग दें तथा प्रशासनिक गतिविधियों का मूल्यांकन करें, यह स्थिति ही अकल्पनीय थी। परिणामस्वरूप प्रशासन ने एक संवेदनशून्य एवं अनुत्तरदायित्व की सम्पत्ति विकसित कर ली जो आज भी सर्व स्वीकृत उद्देश्यों के बावजूद उन्हें व्यवहार में बदल नहीं पाती। सभी प्रशासक मित्रांतन यह मानते हैं और एक स्वर से यह राग में बदल नहीं पाती। सभी प्रशासक मित्रांतन यह मानते हैं और एक स्वर से यह राग

भी अलापते रहते हैं कि लोकतांत्रिक प्रशासन में जन सहयोग एवं जगसहभागिता अनिवार्य, उपयोगी एवं वाछनीय है पर जब वे व्यवहार में अपने कार्यालय में बैठकर प्रशासनिक गतिविधियों को चलाने लगते हैं तो आभिजात्य की विरासत जन सहभागिता की समझाओं से टकराने लगती है और वर्तमान से अतीत जीतने लगता है। कहने का तात्पर्य यह है कि ब्रिटिश कालीन विरासत केवल सरचनाओं और ढांचों में ही मूर्तिमान नहीं हुई है, किन्तु उनका साम्प्रदायिक एवं अति सघन प्रभाव स्वतंत्र भारत की प्रशासनिक संस्कृति, कार्यालयों की कार्य प्रणाली, प्रशासकों के राजनीतिक आचरण, अधिकारियों की नेतृत्व शैली तथा कर्मधारियों के नियमहीन भ्रष्टाचरणों के रूप में देखा जा सकता है।

टिप्पणियाँ

- 1 मिश्रा बी बी, दि एडमिनिस्ट्रेटिव डिस्ट्री ऑफ इण्डिया, सदन ऑफ़्मैजिस्ट्रेट्स एडमिनिस्ट्रेशन, 1970, भूमिका
- 2 पापनी, बी एम, कान्स्टीट्यूशनल डिस्ट्री ऑफ़ इण्डिया, बम्बई 1967, पृ 28-29, 99-100
- 3 मिड गुरुमुख निहान, सैडमाकर्स इन इण्डियन कान्स्टीट्यूशनल एण्ड नेशनल इजलपमेन्ट, आत्माराम, दिल्ली, 1952, पृ 7
- 4 अम्बाद राई एण्ड मारिश ग्वापर, स्पीचेज एण्ड डाकुमेन्ट्स
- 5 रिपोर्ट आन डिस्ट्रिक्ट एडमिनिस्ट्रेशन, ए आर सी, गवर्नमेन्ट ऑफ़ इण्डिया, नई दिल्ली, 1971
- 6 मिश्रा बी बी, दि एडमिनिस्ट्रेटिव डिस्ट्री ऑफ़ इण्डिया, पुर्वोक्त पृ 106, 66
- 7 उपरोक्त, पृ 106
- 8 उपरोक्त पृ 15-28,
- 9 राजान्पुशन ऑफ़ दि एडमिनिस्ट्रेशन कमेटी ऑफ़ दि गवर्नर-जनरल होम (पब्लिक) एर न 96/39
- 10 महारवी श्रीराम, दि एडमिनिस्ट्रेशन ऑफ़ इण्डियन एडमिनिस्ट्रेशन, लक्ष्मी भाराद्वय एण्ड सन्स, आगगा, 1970, पृ 162-63
- 11 चन्दा ए के, एडमिनिस्ट्रेशन, एलन एण्ड उनविन, सदन, 1965, पृ 97-100
- 12 सन् 1853 के पार्लर अधिनियम को क्रियान्वित करने के लिए सन् 1854 में एक कमेटी आन दि इण्डियन सिविल सर्विस नियुक्त हुई थी। लॉर्ड दापम बैकटन ने मुन्सिफ़ों को आई सी एन में चुने जाने के लिए मेकाने समिति के प्रतिबन्धन पर टिप्पणी करते हुए लिखा है कि 'इस समिति के प्रतिबन्धन का सबसे महत्वपूर्ण और स्थायी बाध इस सिद्धान्त की स्वीकृति है कि प्रतिपादिता परीक्षाओं का स्तर बहुत उच्च हो और कमजोर टिप्पणी होने के आधार पर कोई परीक्षाएँ सम्पन्नता न हो सके।' 'ए आर सैन, दि इण्डियन सिविल सर्विस, सदन, प्रैन्स काम एण्ड कंपनी 1965, पृ 242
- 13 लॉर्ड इमिगटन सन् 1912 में नियुक्त होने वाले 'दि रायल कमीशन आन दि पब्लिक सर्विस इन इण्डिया' के अध्यक्ष थे। इस आयोग ने भारतीय लोक सेवाओं के ढांचे में आपूल-पूल परिवर्तन की सिफारिश की थी किन्तु प्रथम विश्वयुद्ध के कारण जब तक इस आयोग का प्रतिवेदन प्रकाशित हुआ (1917) तो भारतीय जनमत ने 'इसे घोर निराशाजनक पाया', दि रिपोर्ट आन इण्डियन कान्स्टीट्यूशनल रिफार्म, 1918
- 14 ली ऑफ़ फर्नहॉम सन् 1923 में ब्रिटिश सरकार द्वारा नियुक्त दि रायल कमीशन आन दि म्युनिसिपल सिविल सर्विस इन इण्डिया के उपाध्यक्ष थे। सेवाओं के वर्गीकरण तथा लोक-सेवा आयोगों के गठन तथा कार्य प्रणाली के संदर्भ में ली प्रतिबन्धन सिद्ध रूप से दृष्टव्य है। सरदार के एम पत्रिकार ने इस

- प्रतिवेदन को भारत में लोक सेवाओं की भावना को विपरीत बनलाया। पत्रिकार के एम मुनिटन ऑफ दि इन्स्टिट्यूट ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन पटना विश्वविद्यालय, पटना, दिसम्बर 1957
- 15 इस कमेटी के अन्य सदस्य थे ऐशवर्तन तथा जी लैकवर। समिति ने अपना प्रतिवेदन कम्पनी के बोर्ड ऑफ डायरेक्टर्स को नवम्बर 2, 1954 को प्रस्तुत किया। देखिए पार्लियामेन्ट्री रिकॉर्ड (एच सी) 1955 न 34
- 16 वेवर्स रिलेटिंग टु दि एम्प्लॉयमेंट ऑफ मैट्रियन दि सिविल एडमिनिस्ट्रेशन ऑफ इण्डिया, मिश्रा पूर्णत
- 17 ज्जिलगटन आयोग के भारतीय सदस्य थे : (1) श्री गोबल कृष्ण गोखले, (2) श्री महादेव भास्कर दासन तथा (3) श्री भद्रुर रईय। इसी प्रकार सी आयोग में जो भारतीय सदस्य थे उनके नाम थे (1) श्री भूवेन्द्रनाथ बन्यु (2) श्री एच डबीकुम्हार (3) श्री इरि कृष्ण तथा (4) श्री एन एम समराय।
- 18 मोहरवरी श्रीराय, दि एकोन्यूशन ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन इन इण्डिया पूर्णत, पृ 104-8
- 19 रिपोर्ट ऑफ दि ए आर सी आन प्वाइनेनाल एडमिनिस्ट्रेशन गवर्नमेंट ऑफ इण्डिया, नई दिल्ली
- 20 चन्दा ए के, इण्डियन एडमिनिस्ट्रेशन, पूर्णत
- 21 रेलवे कमीशन (1995-1900) ने पोस्ट ऑफिस, टेम्प्लेनक पब्लिक वर्क्स तथा रेलवेज को कामर्शियल सर्विसेज के रूप में स्वीकार किया था।
- 22 मिश्रा बी बी, दि एडमिनिस्ट्रेटिव डिन्ट्री ऑफ इण्डिया पूर्णत, पृ 511 527
- 23 करी, जे सी, दि इण्डियन प्रुलिस, लंदन, फेबर एण्ड फेबर, 1932
- 24 अर्जुन राजेश्वर, म्युनिसिपल गवर्नमेंट इन इण्डिया इलाहाबाद अध्यास ग्रंथ 1955
- 25 सादिक अली समिति प्रतिवेदन राजस्थान, जयपुर, 1969, पृ 28
- 26 उपरोक्त
- 27 उपरोक्त
- 28 उपरोक्त

भारतीय प्रशासन का संगठन

भारतीय मविधान भारत में ससदीय-शासन-प्रणाली की स्थापना करता है। इस शासन प्रणाली में दो प्रकार की कार्यपालिकाएँ होती हैं—एक औपचारिक अथवा नाम मात्र की कार्यपालिका और दूसरी वास्तविक कार्यपालिका। राष्ट्रपति भारत का नाममात्र का अध्यक्ष है, जिसे कार्यपालन संबंधी वास्तविक शक्तियाँ प्राप्त नहीं हैं, यद्यपि सरकार का संपूर्ण कार्य-व्यापार उसी के नाम पर किया जाता है। यह संपूर्ण प्रशासन के 'सुगम संचालन' हेतु नियम बनाता है तथा वास्तविक कार्यपालिका की नियुक्ति करता है। समद के बहुमत दल के नेता को यह प्रधानमंत्री तथा उसकी सलाह पर अन्य मंत्रियों की नियुक्ति करता है।

मिद्धान्तत प्रधानमंत्री सहित मन्त्रिपरिषद् राष्ट्रपति को सहायता और परामर्श देने के लिए होती है, परन्तु वास्तविकता यह है कि संपूर्ण प्रशासन राष्ट्रपति के नाम पर प्रधानमंत्री तथा उसके अन्य साधियों (मंत्रियों) द्वारा प्रशासित होता है। इसीलिए भारत सरकार की संपूर्ण प्रशासनिक रूप-रचना को सरकारी कार्यों का कुशलतापूर्वक संपादन करने हेतु अनेक मंत्रालयों तथा विभागों में विभाजित किया गया है। राष्ट्रपति संविधान की धारा 77 की उपधारा (3) के अन्तर्गत प्रधान मंत्री की सलाह पर मंत्रालयों की स्थापना करता है और प्रत्येक मंत्री को तत्संबंधी कार्य सौंपता है। भारत सरकार के मंत्रालयों में या तो केवल एक ही विभागीय मंत्रालय है¹ अथवा कुछ मंत्रालयों में दो या दो से अधिक विभाग भी संगठित हैं।²

एक सरकारी विभाग अथवा मंत्रालय अपनी प्रशासनिक संरचना का सबसे बड़ा उप-महभाग होता है। जहाँ तक भारत में विभागीय संगठन का प्रश्न है यहाँ की विभागीय पद्धति को डॉ॰ एम पी शर्मा ने एक तीन मञ्जिरी इमारत बताया है, जिसमें ऊपर की मञ्जिल पर राजनैतिक स्तर, मध्य में सचिवालय और निम्न-स्तर पर निदेशालय होते हैं। मिद्धान्तत में, निदेशालय सचिवालय से आदेश प्राप्त करता है तथा सचिवालय राजनीतिक स्तर को सलाह देता है तथा उनकी ओर से निदेशालय को आदेश भेजता है।

हिम्मी भी विभाग अथवा मंत्रालय का एक राजनीतिक अध्यक्ष अथवा मंत्री होता है, जिसकी सहायता राज्य-मंत्री, उप मंत्री अथवा समदीय सचिव करते हैं। ये सभी पदाधिकारी

सत्ताधारी राजनीतिक दल के सदस्य होते हैं। इसलिए दल के साथ ही इनका राजनीतिक भाग्य ही जुड़ा रहता है।

विभाग के राजनीतिक प्रधान के रूप में मंत्री विभाग की मुख्य नीति का निर्धारण करता है और विभाग के कार्य के लिए सदन के प्रति उत्तरदाई होता है। यदि विभाग में कोई गड़बड़ी होती है अथवा कोई गलत बात होती है तो मंत्री सदन के प्रति उसके लिए जवाबदेह होता है। मंत्री घूँके अपने विभाग के सभी कार्यों के लिए सदन के प्रति उत्तरदाई है, अतः वह अपने विभाग पर अपना संपूर्ण नियंत्रण तथा अधिकार स्थापित करने का अधिकारी भी है।

राजनीतिक अध्यक्ष के तुरन्त बाद उस विभाग का सचिवालय-संगठन होता है। मंत्री एक सार्वजनिक क्षेत्र का नेता अथवा व्यक्तित्व से एक राजनीतिज्ञ होता है। उसे महत्त्वपूर्ण प्रशासनिक मामलों में विशेषज्ञों के परामर्श की आवश्यकता होती है। मंत्री की सहायताय सरकार का एक सचिव होता है (जो कि स्थाई मिडिल लेवेल से संबंधित होता है) और जिसके नियंत्रण में केन्द्रीय सचिवालय का एक भाग होता है। सचिव विभाग का प्रशासकीय प्रमुख होता है और वह मंत्रालय से संबंधित प्रशासन तथा नीति संबंधी सभी मामलों में मंत्री का प्रधान सलाहकार माना जाता है। सचिव का काम यह होता है कि वह नीति संबंधी कोई भी निर्णय लिये जाने से पूर्व सभी तथ्यों और आकड़ों को मंत्री के समक्ष प्रस्तुत करे। नीति-संबंधी मामलों में सचिव मंत्री पर भारी प्रभाव डालता है। विभाग के महत्त्वपूर्ण प्रशासकीय मामलों के संबंध में वह मंत्री को सूचना, सलाह और यदि आवश्यक हो तो चेतावनी भी देता है। सचिव न केवल मंत्री को परामर्श देता है, अपितु वह अपने विभाग के कुशल प्रशासन के लिए भी उत्तरदाई होता है। यही नहीं, वह सार्वजनिक लेखा समिति जैसी ससदीय समितियों के समक्ष विभाग का प्रतिनिधित्व भी करता है और इन कर्तव्यों को पूरा करने में सचिव की सहायता एक समुक्त सचिव, उप-सचिव, अवर सचिव तथा कभी-कभी अतिरिक्त सचिव द्वारा भी की जाती है।

मंत्री तथा सचिवालय द्वारा नीति का निर्धारण किये जाने के पश्चात् उसे कार्यान्वित करना होता है। नीति को लागू करने की जिम्मेदारी विभाग के कार्यकारी संगठन की होती है। मंत्रालय अथवा विभाग के अधीन जो प्रशासकीय संगठन होता है, उसे सलग्न अथवा अधीनस्थ कार्यालयों की सहायता दी जाती है। सलग्न कार्यालय पर ऐसे कार्यकारी निर्देश देने का उत्तरदायित्व होता है जो कि उस मंत्रालय अथवा विभाग द्वारा निर्धारित नीति को कार्यान्वित करने के लिए आवश्यक होते हैं तथा जिससे वे संबद्ध होते हैं। वे विचाराधीन प्रश्नों के तकनीकी पहलुओं के संबंध में मंत्रालय अथवा विभाग को सलाह देते हैं और आवश्यक तकनीकी आकड़े प्रस्तुत करते हैं। अधीनस्थ कार्यालय सरकार के कार्यक्रमों एवं नीतियों को कार्यान्वित करने के लिए मुख्यतः उत्तरदाई होते हैं। वे सामान्यतः एक सलग्न कार्यालय के

निर्देशों के अधीन कार्य करते हैं और जब काम की मात्रा कम होती है तो उस स्थिति में प्रत्यक्ष रूप से मंत्रालय अथवा विभाग के अधीन भी काम कर सकते हैं।

सचिवालय के बाद विभागीय अध्यक्ष को 'स्थानास्थायी' ने मंत्रालय का श्राव्य कहा है। प्रशासन के कार्यों के संचालन के लिए यह आवश्यक है कि सचिवालय और विभागीय अध्यक्षों के बीच पूर्ण सद्भावना बनी रहे, परंतु भारत में सचिवालय द्वारा विभागीय कार्य-व्यापार में जो नियंत्रण की भूमिका निभाई जाती है उसे कुछ आलोचक हस्तक्षेप तक की सलाह देते हैं।

श्री ए.डी. गोरवाला के अनुसार इस प्रवृत्ति के परिणामस्वरूप प्रशासन में अकुशलता आती है और इसलिए प्रशासन को असफलता का मुंह देखना पड़ता है। कार्य में देरी होने लगती है और अधिकारियों में अनुत्तरदायित्व की भावना पनपती है। विभागीय अध्यक्ष एवं दूसरे अधिकारियों में निराशा जन्म लेती है और समय-समय पर मानवीय-माघनों और सामग्री का दुरुपयोग होता है।

सरकार के मंत्रालय/विभाग

केंद्र सरकार में अनेक मंत्रालय विभाग हैं, जिनकी सख्या तथा स्वरूप में समय-समय पर उनके कार्यों, समयानुसार निषेधों का महत्व बढ़ जाने व यथाम्यति में बदलाव तथा राजनीतिक औचित्यों के साथ परिवर्तन होता रहता है। 15 अगस्त, 1947 को केंद्रीय सरकार के मंत्रालयों की सख्या 18 थी। 25 सितम्बर, 1985 को जारी की गई विज्ञप्ति के अनुसार कार्य संचालन नियम, 1961 के अन्तर्गत भारत सरकार में निम्नलिखित मंत्रालय/विभाग थे—

1. कृषि मंत्रालय

- (अ) कृषि तथा सहकारिता विभाग,
- (ब) कृषि अनुसंधान और शिक्षा विभाग,
- (स) ग्रामीण विकास विभाग,
- (द) उर्वरक विभाग।

2. वाणिज्य विभाग/मंत्रालय

- (अ) वाणिज्य विभाग,
- (ब) कपड़ा विभाग,
- (स) आपूर्ति विभाग।

3. संचार मंत्रालय

- (अ) डाक विभाग,
- (ब) दूर-संचार विभाग।

4. रक्षा मंत्रालय

- (अ) रक्षा विभाग,
- (ब) रक्षा उत्पादन तथा आपूर्ति विभाग,
- (स) रक्षा अनुसंधान तथा विकास विभाग।

5. ऊर्जा मंत्रालय

- (अ) कोयला विभाग,
- (ब) विद्युत विभाग,
- (स) गैर-परंपरागत ऊर्जा स्रोत विभाग।

6. पर्यावरण तथा वन मंत्रालय

- (अ) पर्यावरण, वन तथा वन्य जीवन विभाग।

7. विदेश मंत्रालय

8. वित्त मंत्रालय

- (अ) आर्थिक कार्य विभाग,
- (ब) व्यय विभाग,
- (स) राजस्व विभाग।

9. छाद्य तथा नागरिक आपूर्ति मंत्रालय

- (अ) छाद्य विभाग,
- (ब) नागरिक आपूर्ति विभाग।

10. स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय

- (अ) स्वास्थ्य विभाग,
- (ब) परिवार कल्याण विभाग।

11. गृह मंत्रालय

- (अ) आंतरिक सुरक्षा विभाग,
- (ब) राज्य विभाग,
- (स) राजभाषा विभाग,
- (द) गृह विभाग।

12. मानव संसाधन विकास मंत्रालय

- (अ) शिक्षा विभाग,
- (ब) युवा-कार्य तथा खेल विभाग,
- (स) महिला कल्याण विभाग,
- (द) कला विभाग,

(य) सस्कृति विभाग।

13 उद्योग मंत्रालय

- (अ) औद्योगिक विकास विभाग,
- (ब) कंपनी कार्य विभाग,
- (स) रसायन तथा पेट्रोलियम रसायन विभाग,
- (द) सार्वजनिक उद्यम विभाग।

14. सूचना और प्रसारण मंत्रालय

15. श्रम मंत्रालय

16 विधि तथा न्याय मंत्रालय

- (अ) विधि कार्य विभाग,
- (ब) विधायी विभाग,
- (स) न्याय विभाग।

17 ससदीय कार्य तथा पर्यटन मंत्रालय

- (अ) ससदीय कार्य विभाग,
- (ब) पर्यटन विभाग।

18. कार्मिक, प्रशिक्षण, प्रशासनिक सुधार, सार्वजनिक शिकायत तथा पेंशन मंत्रालय

- (अ) कार्मिक तथा प्रशिक्षण विभाग,
- (ब) प्रशासनिक सुधार तथा सार्वजनिक शिकायत विभाग,
- (स) पेंशन तथा पेंशनभोक्ता कल्याण विभाग।

19. पेट्रोलियम तथा प्राकृतिक गैस मंत्रालय

20. योजना मंत्रालय

- (अ) योजना विभाग,
- (ब) सांख्यिकी विभाग।

21. योजना क्रियान्वयन मंत्रालय

22. विज्ञान और प्रौद्योगिकी मंत्रालय

- (अ) विज्ञान विभाग और प्रौद्योगिकी विभाग,
- (ब) वैज्ञानिकी तथा औद्योगिकी अनुसंधान विभाग।

23. इस्पात तथा खान मंत्रालय

- (अ) इस्पात विभाग,
- (ब) खान विभाग।

24. परिवहन मंत्रालय

- (अ) रेल मंत्रालय,
- (ब) नागरिक विमानन मंत्रालय,
- (त) जल-भूतल परिवहन विभाग।

25. शहरी विकास मंत्रालय

26. जन संसाधन मंत्रालय

27. कल्याण मंत्रालय

28. परमाणु ऊर्जा विभाग

29. इलेक्ट्रॉनिक्स विभाग

30. महासागर विकास विभाग

31. अन्तरिक्ष विभाग

32. मन्त्रिमंडल सचिवालय

33. राष्ट्रपति का सचिवालय

34. प्रधानमंत्री का कार्यालय

35. योजना आयोग

संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि मंत्रालयों अथवा विभागों की बड़ी संख्या अत-विभागीय समन्वय की महत्पूर्ण समस्या उत्पन्न करती है। वर्तमान संदर्भ में इन मंत्रालयों में अपेक्षित समन्वय की स्थिति है। भारत जैसे कल्याणकारी राज्य में जहाँ मंत्रालयों अथवा विभागों की संख्या उत्तरोत्तर तीव्रगति से बढ़ रही है। यह इसलिए भी आवश्यक है कि सरकार के सारे मंत्रालयों में समुचित समन्वय स्थापित रहे तथा उसके कार्यों में पुनरावृत्ति एवं अतिव्यापकता का दोष न आवे।

अपने के अध्ययन में भारत सरकार के चार मंत्रालयों (1. गृह, 2 वित्त 3 विदेश तथा 4 प्रतिरक्षा) का पर्यावलोकन एवं संगठनात्मक विवेचन प्रस्तुत का प्रयास किया जायेगा।

भारत सरकार का केन्द्रीय सचिवालय

व्यापक अर्थ में 'सचिवालय' शब्द के तात्पर्य सचिवों के कार्यालयों से है। यह मंत्री का मुख्य सलाहकार होता है, जो उसके प्रशासनिक कार्यों में उसकी सहायता तथा आवश्यक निर्देश प्रदान करता है। इस शब्द की उत्पत्ति भारत के प्रशासन में उस समय हुई जबकि अंग्रेजों ने अपने उपनिवेश में सचिवों की सरकार स्थापित की। स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद सरकारी सत्ता जनता द्वारा निर्वाचित मंत्रियों के हाथों में आई। अतः अब प्रशासनिक सचिवों को मंत्रियों के अधीन रखने की व्यवस्था की गई है। इस बदली हुई स्थिति में सचिवालय का संबंध मंत्री के कार्यालय से जोड़ा जा सकता है।

सचिवालय एक ऐसा संगठन है, जो सरकार के कार्य संचालन में सहायता करता है। यह सहायता मंत्रियों द्वारा नीति-निर्माण संबंधी कार्यों में विशेष रूप से उल्लेखनीय है। इसके अतिरिक्त यह सचिव की समस्त अपेक्षित सूचनाएँ तथा सामग्री मंत्रियों के सम्मुख रखता है जिससे कि वह शीघ्रता से सही नीति-निर्धारण कर सके।

भारत को प्रशासनिक एकता दिलवाने में केन्द्रीय सचिवालय की एक विशिष्ट एवं महत्वपूर्ण भूमिका रही है। यदि सचिवालय के प्रारम्भिक इतिहास पर दृष्टि डाली जाए तो कंपनी शासन के युग में बंगाल के गवर्नर-जनरल के अधीन केन्द्रीय सचिवालय के गठन के कोई वैज्ञानिक आधार नहीं मिलते हैं। सन् 1833 में चार्टर अधिनियम के अन्तर्गत प्रशासन में मितव्ययिता लाने के लिए होन्ट मैकजी की सलाह से केन्द्रीय सचिवालय में तीन परिवर्तन किये गये थे—

वाणिज्य विभाग समाप्त कर दिया गया।

राजस्व व वित्त को मिला दिया गया।

दो विभाग समूह बनाये गये जिनमें क्रमशः एक ओर सामान्य, विदेश और वित्त विभाग रखे गये तो दूसरी ओर राजस्व, न्यायालय तथा गुप्तचर विभाग।

1857 से पूर्व तक केन्द्रीय सचिवालय का शीशव काल रहा। इसके बाद अनेक आवश्यकताओं को दूर करने के उद्देश्य से सन् 1862 से 1919 तक अनेक नये विभागों को सचिवालय में जोड़ा गया।

विदेश, गृह, वित्त तथा सैन्य विभाग तो सचिवालय में पहले से ही थे। इस अवधि में कृषि एवं राजस्व, उद्योग तथा वाणिज्य, निर्माण कार्य आदि अतिरिक्त विभागों को केन्द्रीय सचिवालय में यथासमय स्थापित किया गया।

1919 से 1947 तक की अवधि में सचिवालय में अन्य अनेक महत्वपूर्ण सुधार किये गये, किंतु यह कहना कोई अत्युक्ति नहीं होगी कि अंग्रेजी शासनकाल में सचिवालय के विकास को किन्हीं निश्चित तर्क सम्मत तथा विवेकपूर्ण सिद्धांतों के आधार पर गठित नहीं किया गया।

स्वतंत्रता के बाद केन्द्रीय सचिवालय के संगठन कार्य एवं महत्व में अभूतपूर्व वृद्धि

हुई। इस अभिवृद्धि का कारण स्वयं प्रधानमंत्री श्री जवाहर लाल नेहरू थे, जिन्होंने इसे एक समन्वयकर्ता निकाय का स्वरूप दिया। उन्होंने सचिवालय को नये सिरे से पुनर्गठित किया। सन् 1950 में योजना प्रक्रिया के लिए एक वित्तीय शाखा खोलने का प्रस्ताव रखा गया। 1957 में एक रसा शाखा स्थापित की गई। 1961 में सांख्यिकी विभाग, 1964 में ओ एण्ड एम विभाग, 1965 में सूचना विभाग तथा 1966 में लोक उद्यम के धूरो को दत्त विभाग में गठित कर, सचिवालय में स्थान दिया गया।

सचिवालय के विकास की इस संक्षिप्त भूमिका को ध्यान में रखने से यह स्पष्ट होता है कि वर्तमान सचिवालय मुख्य रूप से स्वतंत्रता के बाद का पुनर्जीवित स्वरूप है। स्वतंत्रता के बाद इसके क्लेयर तथा महत्व में काफी व्यापकता एवं परिवर्तन आये हैं। जिसका बहुत कुछ श्रेय मंत्रिमंडलीय समितियों को दिया जा सकता है।

प्रारम्भ में ही भारत का सचिवालय दो भागों में विभक्त रहा—(1) एक अधिकारी वर्ग, तथा (2) सहायक वर्ग। स्थानान्तरण प्राप्ति से पूर्व सचिवालय विभागों में विभक्त था। प्रत्येक विभाग एक निश्चित कार्य करता था, जो कि उस भाग की कार्यक्षमिणी परिपद् के सदस्य के सुपुर्द होता था। प्रत्येक विभाग एक जैसे उच्च स्तरीय सचिव के अधीन कार्य करता था जिसकी सहायता के लिए समुक्त सचिव, उप-सचिव, सहायक सचिव तथा अवर सचिव आदि होते थे।

स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् ये विभाग, मन्त्रालय कहलाने लगे, परन्तु पद सोपान पद्धति उसी प्रकार बनी रही।

सचिवालय के वर्तमान संगठन को निम्नलिखित तालिका द्वारा प्रस्तुत किया जा सकता है—

सेक्रेटरी	विभाग का अध्यक्ष
एडीशनल सेक्रेटरी	अनेक सेक्शनों की एक विंग का अध्यक्ष
ज्वायंट सेक्रेटरी	
डिप्टी सेक्रेटरी	चार सेक्शनों के एक डिविजन का अध्यक्ष
अण्डर सेक्रेटरी	दो सेक्शनों की एक ब्रांच का अध्यक्ष
सेक्शन ऑफिसर	सेक्शन का अधिकारी
एसिस्टेन्ट	सेक्शन अधिकारी का सहायक
क्लर्क	वरिष्ठ एवं कनिष्ठ श्रेणी
सबोर्डिनेट स्टाफ	सहायक

उक्त तालिका में 'अण्डर सेक्रेटरी' सचिवालय सेवा प्रणम-श्रेणी का सदस्य होता है तथा उसके ऊपर के अन्य अधिकारी राज्य प्रशासनिक सेवा, आई ए एस तथा अन्य सेवाओं के सदस्य भी होते हैं। यद्यपि इसमें से अभी भी कुछ का नाम विभाग है जैसे सचिव विभाग, समाज कल्याण विभाग इत्यादि। गोपाला स्वामी आयगर की योजना थी कि सचिवालय को 37 प्रमुख इकाइयों में संगठित किया जाए, जिनमें 28 विभाग हों, ३ केन्द्रीय प्रशासकीय

स्तर के दफ्तर तथा एक कैंबिनेट सचिवालय।

इस रिपोर्ट को प्रस्तुत करने के समय सचिवालय में चाईस इकाइया, उन्नीस मंत्रालय, दो ऐसे विभाग जो कि किसी भी मंत्रालय में सम्मिलित नहीं थे तथा एक कैंबिनेट सचिवालय था। आयर की सिफारिश के अनुसार अट्ठाइस विभागों को बीस मंत्रालयों में संगठित किया जाना चाहिए था। उसके अनुसार मंत्रालय मंत्री के अधीन तथा विभाग सचिव के अधीन होने चाहिये थे। उन्होंने सिफारिश की थी कि—

वित्त विभाग के चार विभाग होने चाहिए।

गृह मंत्रालय के तीन विभाग,

विदेश मंत्रालय के दो विभाग, तथा

कृषि मंत्रालय के दो विभाग।

अन्य शेष मंत्रालयों के लिए विभागीय प्रकृति उचित मानी गई। उनका कहना था कि इस नव संगठन के पश्चात् भी कुछ विभाग इतने बड़े रह जायेंगे कि एक सचिव पूरे विभाग की देखभाल नहीं कर सकता। ऐसे विभागों के सचिवों की सहायता हेतु आवश्यक सख्या में सयुक्त सचिव हों। प्रत्येक सयुक्त सचिव के अधीन एक विंग हो, जिसमें उसे कार्य करने की अधिक-से-अधिक स्वतंत्रता प्रदान की जाए तथा उत्तरदायित्व भी उसी का माना जाए।

इस रिपोर्ट की मुख्य सिफारिशों को भारत सरकार ने स्वीकार नहीं किया। 3 अगस्त, 1950 को सदन में इस आशय की एक संधान्तिक घोषणा अवश्य की गई, परन्तु उसकी क्रियान्विति नहीं हो सकी। गोपाला स्वामी की इस योजना की एक दुर्बलता यह रही कि उसमें 'मिनिस्ट्री' तथा मिनिस्टर्स इनचार्ज को एक ही माना गया। इसमें मंत्रालय में कमांड की एकता तथा पद-सोपान की अवहेलना होती थी। योजना की दूसरी त्रुटि यह थी कि इसमें छोटे विभाग के सचिव को बड़े विभाग के सयुक्त सचिव के समकक्ष रखने की भूल थी।

आयर योजना से अब तक कोई रचनात्मक विचार सचिवालय के संगठन सुधारने के विषय में नहीं लिये गये हैं और सचिवालय का समस्त विकास बिना किसी क्रम-बद्ध योजना के तथा पद-सोपान को ध्यान में रखते हुए हो रहा है, यद्यपि स्वतंत्रता के बाद स्थिति में कुछ परिवर्तन अवश्य हुआ है।

सचिवालय के अधिकारियों की भर्ती

अंग्रेजी शासनकाल में आई सी एस परीक्षा में सफल अनुभवी व्यक्तियों को 'टेन्पोर' व्यवस्था के आधार पर कुछ निश्चित समय के लिए सचिवालय के अधिकारी पद पर नियुक्त किया जाता था। स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद से आई सी एस परीक्षा की शर्त को हटा दिया गया है, परन्तु मित्रता में 'टेन्पोर' प्रथा अब भी चल रही है। यद्यपि अप्पर सेक्रेटरीज के अधिपति पद तथा डिप्टी सेक्रेटरीज के पदों की भर्ती सेन्ट्रल सेक्रेटरीयट सर्विस, जिसे 1948 तक इम्पीरियल सेक्रेटरीयट सर्विस कहा जाता था, से स्थाई रूप में होने लगी है,

किन्तु शेष स्थानों के लिए अभी योजना बनानी है। आधुनिक युग में प्रत्येक विभाग का कार्य अधिक पेचीदा हो गया है तथा विशेष प्रकार की योजना चाहता है। यदि एक विभाग के लिए विशेष प्रकार की योग्यता आवश्यक कर दी जाती है तो अन्य विभागों के लिए भी उन विभागों से सबध रखने वाली योग्यताएँ निर्धारित करनी पड़ेंगी।

सचिवालय की कार्य-कुशलता के लिए यह आवश्यक है कि प्रत्येक विभाग के प्रशासन में 'विशेषीकरण' सामान्य ज्ञान तथा प्रशासकीय अनुभव जैसे विभिन्न गुणों को सम्मिश्रित बल मिले। किसी एक गुण को आवश्यकता से अधिक महत्व देना न तो व्यावहारिक हो सकता है और न ही आज के बदले हुए सर्जन में वाछनीय।

प्रायः यह कहा जाता है कि वर्तमान सचिवालय में राज्यों को पूर्ण रूप से प्रांतीय स्वायत्तता प्रदान की है। अतः राजकीय प्रशासनिक केंद्र से सचिवालय के लिए अनुभवी प्रशासकों के उधार लेने की आज कोई आवश्यकता नहीं है, किन्तु यह एक सखीर्ण दृष्टिकोण है तथा उस सक्ष्य की अवहेलना करता है जो केंद्र को देश के भावी विकास के लिए अपने समक्ष रखना है। देश के आर्थिक तथा सामाजिक विकास के लिए योजना बनाने तथा उसको कार्यान्वित करने में केंद्र तथा इकाइयों के बीच पारस्परिक सहयोग की निरंतर आवश्यकता पड़ेगी।

अब केंद्र तथा इकाइयों के बीच ऊच-नीच के सबध न रहकर पारस्परिक सहयोग एवं सामेदारी के सबध हैं। दोनों के कार्यों में निरंतर समन्वय बना रहना आवश्यक है। यदि राजकीय सेवा का अधिकारी केंद्रीय सचिवालय में आयेगा तो उसे व्यावहारिक प्रशासन का अनुभव होगा तथा उसके द्वारा निमित्त नीतियाँ तथा कार्य-पद्धति अधिक व्यावहारिक और देश के लिए उपयोगी मित्र होगी।

अतः यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि सचिवालय में कार्य करने की पद्धति की जानकारी भी सफल प्रशासन के लिए उतनी ही आवश्यक है जितनी कि किसी क्षेत्र के व्यावहारिक प्रशासन की जानकारी। दोनों प्रकार के ज्ञान एक-दूसरे के पूरक हैं। इसका अर्थ यह हुआ कि काइर पद्धति के साथ-साथ टेन्योर पद्धति भी आवश्यक है। प्रत्येक विभाग के लिए अलग-अलग सेवा निर्माण करने की अपेक्षा यह अधिक अच्छा होगा कि अधिक-से-अधिक विभागों के लिए सामान्य सेवा की व्यवस्था की जाए। सचिवालय सेवा तथा सिविल सेवा के बीच की लक्षण रेखा को समाप्त कर देना वाछनीय होगा। सचिवालय सेवा में जो योग्य व्यक्ति हों, उन्हें पदोन्नत कर सिविल सर्विस में भेज देना चाहिए, जिससे सचिवालय के उच्च अधिकारी सिविल सर्विस में प्रवेश की सुविधाओं एवं अवसरों से वंचित न रहें।

किसी भी विभाग का स्वच्छ तथा प्रभावी कार्य उसके अधीनस्थ कार्यालयों के कर्मचारियों की योग्यता एवं दक्षता पर निर्भर करता है। आरम्भ में किसी विभाग के कार्यालय में दो स्तरों के लिपिक होते थे जिनका निरीक्षण कार्यालयाध्यक्ष किया करते थे।

लोक सेवा आयोग जिसने 1926 में स्टाफ सलेक्शन बोर्ड के कार्य को अपने हाथों में लिया, यह प्रस्तावित किया कि एक अन्तर्विभागीय सम्मेलन कार्यालय के बाधे तथा भर्ती की पद्धति पर फिर से विचार करें। इस अध्ययन एवं इस परीक्षण के परिणामस्वरूप लिपिक वर्ग को तीन श्रेणियों में वर्गीकृत किया गया।

प्रथम दो श्रेणियों में वे उच्च स्तरीय लिपिक थे, जिनमें फाइल पर नोट लगाने तथा पुराने संबंधित पत्रों को प्रस्तुत करने का मामूर्य था। तीसरी श्रेणी केवल टाइप करने वाली तथा स्टेशन कार्य करने वाले लिपिकों की थी। प्रथम दो श्रेणियों के बीच केवल मात्राओं का अंतर था, जबकि प्रथम दो श्रेणियों तथा तृतीय श्रेणी के बीच एक मौलिक प्रशासनिक भेद रखा गया।

इस दूषित प्रथा में पहला सुधार सन् 1936-37 में मैकमवेल कमेटी आन आर्गनाइजेशन तथा प्रोमीजर्म् की सिफारिश के आधार पर किया गया। इन तीनों श्रेणियों को समाप्त करके केवल दो श्रेणियां निश्चित की गई—एक सहयोगियों की जो कि मामलों की छानबीन कर सकते थे तथा दूसरी लिपिकों की, जो स्टेशन कार्य किया करते थे। दोनों श्रेणियों के लिपिकों की भर्ती आज भी सामान्य प्रतियोगी परीक्षाओं के द्वारा की जाती है, परंतु प्रथम-श्रेणी के स्थानों को प्रत्यक्ष रूप से भर्ती किये हुए कर्मचारियों तथा नीची श्रेणी से पदोन्नत किये गये कर्मचारियों में समानता के अनुपात में विभक्त कर दिया जाता है। लिपिकों के ऊपर एसिस्टेन्ट्स का पद है और इन पदों में पचास प्रतिशत पदों को लिपिकों में से पदोन्नति द्वारा तथा शेष पचास प्रतिशत को प्रतियोगी परीक्षा के धपन के माध्यम से भरा जाता है।

सचिवालय के कार्य

सचिवालय का मुख्य कार्य मंत्री को नीति-निर्माण में सहायता देना है। मंत्री निर्वाचनों के समय जनता से बाधे करके चुनाव जीतता है उसके बाद उन बाधों को दूर करने हेतु उसे कुछ नीतियां बनानी होती हैं। इन नीतियों के निर्माण हेतु सचिवालय संबंधित मंत्री को आवश्यक सूचनाएं और आकड़े प्रस्तुत करता है।

इसी प्रकार यह मंत्रियों के व्यवस्थापन संबंधी कार्यों में सहायता करता है। यह व्यवस्थापिका में प्रयुक्त होने वाले प्रस्ताव तैयार करता है। समर्पण समितियों या समद्वारा मंत्री को पृष्ठे जाने वाले प्रश्नों का उत्तर देने के लिए उसे आवश्यक सामग्री, सूचनाएं आदि संप्रेषित करनी पड़ती हैं।

सचिवालय एक सम्यागत बुद्धि की भांति है, जो उपरती हुई समस्याओं के आवश्यक परिवेश में परीक्षण करता है तथा इस प्रकार का परीक्षण कार्य विषयगत निरंतरता, दृढ़ता एवं अनुकूलना के लिए अत्यंत आवश्यक है।

सचिवालय एक सचार माध्यम के रूप में भी कार्य करता है। यह सचार व्यवस्था एक सरकारी अंग से दूसरे सरकारी अंग के मध्य होती रहती है जैसे योजना एवं वित्त आयोग।

इसके अतिरिक्त यह क्षेत्रीय कार्यालयों पर भी पर्यवेक्षण रखता है। यह यह देखता है कि इन क्षेत्रीय कार्यालयों में सरकारी नीतिओं का क्रियान्वयन प्रभावशाली ढंग से जैसा निश्चित किया गया था उसी रूप से किया गया अथवा नहीं। यह किसी भी समस्या को उसकी समग्रता के परिवेश में देखता है और इस सदर्भ में अन्य महत्वपूर्ण मंत्रालयों से विचार-विमर्श भी करता है। इसलिए सचिवालय के विषय में यह कहा गया है कि सेक्रेटैरिएट इन ए क्लिपरिंग हाऊस प्रलिमिनरी टु गवर्नमेन्ट्स डिसीजन्स।

सचिवालय के प्रमुख कार्यों की सूची सरकारी हैण्डबुक के अनुसार इस प्रकार है—

- 1 नीति-निर्माण एवं नीति-संशोधन के प्रश्नों पर मंत्री को समय-समय पर परामर्श देना। -
- 2 कानून, नियम एवं उपनियम बनाना।
- 3 क्षेत्रीय योजनाएं एवं परियोजनाएं बनाना।
- 4 मंत्रालय अथवा विभाग के आय-व्यय पर बजट के माध्यम से नियंत्रण रखना।
- 5 नीति क्रियान्वयन पर पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण रखना तथा उनके परिणामों का मूल्यांकन करना।
- 6 नीति की क्रियान्विति में समन्वय स्थापित करना।
- 7 मंत्रालय-विभाग तथा उनकी इकाइयों के अधिकारी वर्ग की कार्य-क्षमता बढ़ाने के लिए कदम उठाना।
- 8 मंत्री को ससद के प्रति अपने उत्तरदायित्व के बहन करने में सहायता करना।

सचिवालय की कार्य-प्रक्रिया

एक मंत्रालय अथवा विभाग के लिए संबंधित किये जाने वाले सभी पत्र या अन्य विषय केन्द्रीय संप्राप्ति एवं प्रसार शाखा में पहुँचते हैं। यह शाखा उन्हें विभिन्न संबंधित अनुभागों में वितरित करती है। अनुभाग का इन्फॉर्मिस्ट इस पत्र को अनुभाग अधिकारी के सम्मुख प्रस्तुत करता है। अनुभाग अधिकारी इन्हें दो श्रेणियों में वर्गीकृत कर लेता है। प्राथमिक तथा सहायक नये तथा मौलिक कार्यों से संबंधित पत्र प्रथम श्रेणी में रखे जाते हैं और शेष पत्रों को सहायक श्रेणी में लिया जाता है। प्राथमिकता वाले पत्रों को पुनः दो भागों में वर्गीकृत किया जाता है।

1 ये महत्वपूर्ण पत्र—जिनमें विस्तृत परीक्षा अथवा दीर्घकालीन विचार-विमर्श की आवश्यकता होती है तथा जिनका उत्तर एक माह से पूर्व नहीं दिया जा सकता।

2 अवशिष्ट पत्र—इस प्रकार का वर्गीकरण करने के पश्चात् अनुभाग अधिकारी उस पत्र को संबंधित सहायक के पास भेज देता है। जब कोई पत्र जटिल होता है अथवा उसके तथ्यों पर कोई व्यक्तिगत विचार-विमर्श की आवश्यकता होती है तो अनुभाग अधिकारी या तो स्वयं उसका जवाब देता है अथवा संबंधित सहायक को आवश्यक निर्देश आदि भेज देता है। आवश्यक अर्जेंट प्रकृति के पत्रों को अनुभाग अधिकारी उच्च अधिकारियों के पास

भेजते हैं तथा यदि आवश्यक समझे तो वह उनमें आवश्यक आदेश या निर्देश प्राप्त कर लेता है।

जब डायरेक्टर को अनुभाग अधिकारी से ये पत्र वापिस मिल जाते हैं, तो वह उन्हें 'देनन्दिनी' में घड़ा लेता है और संबंधित सहायकों के पाम प्रेषित कर देता है। ये सहायक उम पत्र की जाच के लिए संबंधित फाइलें पिछले बागजात, सूची-पत्र, निदम, अधिनियम, इत्यादि का अध्ययन करते हैं और अंत में अपना नोट लगाकर अनुभाग अधिकारी को पुन वापिस लौटा देते हैं। अनुभाग अधिकारी इस नोट की ध्यान से परीक्षा करता है और अपनी राय तथा सुझावों के साथ उसे अपने शाखा अधिकारी के पास भेज देता है। शाखा अधिकारी अपने ही दायित्व पर अधिक-से-अधिक मामलों को निपटा देता है। महत्वपूर्ण मामलों अथवा नीति संबंधी प्रश्नों पर वह उप-सचिव या अन्य अधिकारी के आदेश प्राप्त कर लेता है। उप-सचिव को कुछ प्रत्यायोजित शक्तिया प्राप्त होती हैं। तद्नुसार कुछ विषयों को या तो वह स्वयं निपटा लेता है अथवा उन्हें अपने उच्च अधिकारियों जैसे सयुक्त सचिव के लिए भेज देता है। इन अधिकारियों तक प्रायः वे ही विषय भेजे जाते हैं, जो अत्यंत महत्वपूर्ण प्रकृति के होते हैं अथवा जिनका संबंध किसी नीति विषयक प्रश्न से होता है। सयुक्त सचिव तथा सचिव यदि आवश्यक समझें तो विषय को मंत्री के सम्मुख रख देते हैं। ऐसा करते समय वे अपनी संक्षिप्त टिप्पणी भी इसके साथ लगा देते हैं। यहाँ मंत्री को यह स्वविवेक का अधिकार प्राप्त है कि वह या तो स्वयं उम विषय में आदेश प्रसारित करे अथवा उम समस्या विशेष को निर्णय के लिए मंत्रिमंडल के समक्ष प्रस्तुत करे।

निर्णय होने के बाद संबंधित विषय की फाइल फिर उम मार्ग से लौटना आरम्भ करती है तथा उन सभी घड़ाई के स्तरों से उतरती हुई संबंधित अनुभाग में आकर पहुँचती है। यदि इसका उत्तर आवश्यक हो तो निर्णय के अनुसार उसका प्रारूप बनाया जाता है तथा उस अनुभाग द्वारा उस संबंधित व्यक्ति, अधिकारी अथवा सम्मान को प्रेषित कर दिया जाता है।

सचिवालय प्रक्रिया में देरी

सचिवालय की प्रक्रिया में फाइल को निर्णय की मंजिल तक पहुँचाने के लिए अनेक स्टेशनों पर रुकना पड़ता है। अनेक बार यह रुकना उपयोगी न होकर केवल औपचारिकता का निर्वाह करना मात्र होता है। इसके परिणामस्वरूप कार्यों में विलम्ब होता है और प्रभावित व्यक्ति तक निर्णय की सूचना इतने समय बाद पहुँचती है कि जब निर्णय का कोई महत्व नहीं रह जाता। देर से दिया गया न्याय अन्याय कहा जाता है। सचिवालय की अनगिनत मेंगों पर यहाँ से वहाँ घूमता हुआ एक कागज अनेक बार बड़े दुखदाई परिणामों का कारण बन जाता है। अतः यह कहा जाता है कि 'सचिवालय' में कागज यहाँ से वहाँ घलते रहते हैं लेकिन वे केवल चलने के लिए चलते हैं, न कि किसी निर्णय तक पहुँचने के लिए।

भारत में सघीय सचिवालय की कार्यवाहियों में विलम्ब की समस्या ने प्रजातंत्र के स्वरूप को भ्रष्ट करने में अपना समुचित योगदान दिया है। भ्रष्टाचार के जितने ही रूप इसमें चलते और घनपते हैं। सचिवालय स्तर पर कार्य की यह देरी अनेक कारणों का परिणाम है जैसे—अधिकारियों में अनुत्तरदायित्व की भावना अधीनस्थों पर अधिक काम छोड़ देना और ऊपर के हस्तक्षेप का भय, उपयुक्त प्रशिक्षण का अभाव, आवेदित होने वाले स्थानांतरण, निर्णय लेने में अनेक कारणों से होने वाली देरी, अधिकारियों में पहल का अभाव पत्रों के प्राप्त होते ही विचार न करना, स्तरों की अत्यधिक सख्या, सेवा के प्रत्यापोजन का अभाव आदि कुछ ऐसे कारण हैं जो सचिवालय के कार्यों में देरी के लिए उत्तरदाई हैं।

इसके अतिरिक्त भारतीय-प्रशासन के विद्यार्थी सचिवालय की निम्न-आधारों पर भी आलोचना करते हैं।

सचिवालय में सेवावर्ग की सख्या इतनी अधिक बढ़ गई है कि वह भीड़ भरा संगठन मात्र बन कर रह गया है। ऐसा संगठन जन-मुनिषों को ध्यान में रखकर सत्परता से कार्य नहीं करता।

इसी प्रकार उनका कहना है कि दिन-प्रतिदिन के कार्यों में राजनैतिक हस्तक्षेप इतना बढ़ गया है कि अनेक वरिष्ठ कर्मचारियों को निराशा का सामना करना पड़ता है। यह प्रायः असहत्वपूर्ण कार्यों से दबा रहता है। प्रशासनिक और पारिकता का निर्वाह करने में उच्च अधिकारियों को महत्वपूर्ण कार्यों के लिए समय ही नहीं मिल पता। कार्य के गहन तरीके अपनाए जाते हैं। कागजों को अनेक स्तरों पर होकर बार-बार निकलना पड़ता है तथा उपयुक्त प्रत्यापोजन की व्यवस्था नहीं की जाती।

एक अन्य महत्वपूर्ण आलोचना सचिवालय के सचय में यह की जाती है कि प्रशासनिक सचिवालय तथा विभागीय अध्यक्षों के बीच जो सचय स्थिति होने चाहिए, वे स्थिति नहीं हो सके हैं। दोनों के बीच सौहार्दपूर्ण सचय अभी स्थिति नहीं हो सके हैं। इसी प्रकार नियोजन तथा वित्त विभागों के मध्य कार्यों का अतिराव तथा खोहराव होना रहता है। सचिवालय की अधिकांश कार्यवाही अधीनस्थ अधिकारियों द्वारा संपन्न की जाती है और उच्च अधिकारी केवल रबर की मोहर की भांति उनके कार्यों को इम्नासहित करत हैं।

इसी प्रकार सचिवालय के अधिकारियों का ध्यान करते समय पर्याप्त सावधानी नहीं बरती जाती। इन अधिकारियों का कार्यक्षेत्र निश्चित नहीं होता।

सचिवालय सुधार के लिए मुद्दाव

सचिवालय के संगठन तथा कार्यवाही में सुधार किया जाना भारतीय प्रशासन की एक बाधनीयता है। इसके कर्मचारियों के नियेयात्मक दृष्टिकोण को विधेयात्मक बनाया जाना जरूरी है, जिससे कि वे अपने कार्य भली-भांति एवं कुशलता से सम्पन्न कर सकें तथा अपने आपको समयानुसार बदल सकें। इस कार्य द्वारा सरकार को कार्यकुशल तथा राष्ट्र को शक्तिशाली और विक्रमोन्मुख बनाया जा सकता है। इस मौलिक सुधार के लिए निम्नलिखित

सुझाव प्रस्तुत किये जा सकते हैं—

सचिवालय सुधार हेतु वर्तमान सरकारी क्षेत्र का पुनर्गठन करना आवश्यक है क्योंकि इसमें मध्यमों के अधिक्य के कारण कार्य देरी में होता है। सचिवालय द्वारा योजनाएँ बनाई जाती हैं और नीचे के स्टाफ द्वारा इन्हें कार्यान्वित किया जाता है। शेष कर्मचारी अनावश्यक देरी के अतिरिक्त कोई निर्णय नहीं लेते। अतः यह उचित है कि उनकी सख्या कम की जाए तथा निदेशकों का पद ही समाप्त कर दिया जाए। ऐसा होने पर योजनाओं की क्रियान्विति में कम-से-कम विनम्र होगा।

अनेक विभागों में या तो बहुत अधिक कर्मचारी हैं अथवा कुछ-कुछ ऐसे भी हैं जिनमें कर्मचारियों की मध्यम आवश्यकता से काफी कम है। अतः जिन विभागों में आवश्यकता से अधिक या कम कर्मचारी हैं, उनको पुनर्व्यवस्थित किया जाए तथा अप्रशिक्षित, अपयोग्य, झूठे सम्मान की दम्भपूर्ण भावनायुक्त तथा नियमों के अन्धभक्त कर्मचारियों और अधिकारियों को परिवर्तित अथवा सेवानुत्त किया जाए। सर्वोच्च को नये दायित्वों का महत्व बतलाया जाए।

सचिवालय के कार्यों में कुशलता लाने के लिए विभागाध्यक्ष, सचिव तथा मंत्री तीनों के मध्य की स्थानगत दूरियाँ कम की जाएँ। सचिव तथा विभागाध्यक्ष के कार्यालय निकटवर्ती कक्षों में हों तथा मंत्री भी इतना समीप हों कि संप्रेषण बाधाएँ उपस्थित न हों।

नैतिकों तथा नियमों को सही तरीके से निरिधन अर्थात् क्रियान्वित करने की व्यवस्था भी एक आवश्यकता है। क्रियान्विति के समय मूल उद्देश्यों की अवहेलना करते हुए व्यक्तिगत स्वार्थों को ध्यान में रखने की परिपाटियों पर रोक लगाई जाए।

प्रशासनिक विभागों की अक्षमता विशेषज्ञ अधिकारियों द्वारा की जानी चाहिये। प्रायः होता यह है कि गैर-अनुभवी भारतीय प्रशासनिक सेवा के युवक अधिकारियों को विभागाध्यक्ष बना दिया जाता है और दो-तीन वर्ष की अवधि के अन्तर पर ही उन्हें एक विभाग से दूसरे विभाग में स्थानांतरित कर दिया जाता है, जो मूल रूप में हानिकारक है। तकनीकी विभागों का महत्त्व हमेशा विशेषज्ञों को मिला जाना चाहिए और सामान्यज्ञ का स्थान केवल नियोजन, समन्वय महत्व, आयोग इत्यादि में ही शीर्ष पर रहे। शेष कार्यों में उन्हें सहयोगी बनाया जाए।

इसके अतिरिक्त सचिवालय में स्थई नैति निकायों का भी अभाव है। अतः प्रत्येक विभाग में नैति-समिति एक स्थई शाखा रखी जाए, जिसमें नैति रचना के कार्य में अनुभवी व्यक्ति ही भाग लें सकें और गैर-अनुभवी व्यक्तियों द्वारा महत्वपूर्ण कार्य सम्पन्न न हों।

इस प्रकार उपर्युक्त सामान्य सुझावों के प्रयोग से वर्तमान की बहुत-सी आलोचनाएँ घट सकेंगी। व्यवहारिक होने के साथ-साथ उक्त सुझाव इस प्रक्रिया को आरम्भ कर सकेंगे, जो सुधारों के समय योजना के लिए भी उपयोगी सिद्ध होगी।

केबिनेट सचिवालय

केबिनेट सचिवालय मुख्य रूप से स्वतंत्रता के बाद की घटना है। जैसे ऐतिहासिक दृष्टि से इसकी रचना स्वतंत्रता से पूर्व हो चुकी थी, किंतु इसका वर्तमान स्वरूप स्वतंत्रता के बाद ही अस्तित्व में आया है। स्वतंत्रता के बाद इसके पुरातन रूप में आमूल-धूल परिवर्तन किये गये हैं। प्रारम्भ में जब सचिवालय की स्थापना की गई थी उस समय इसकी स्थापना का प्रमुख उद्देश्य मंत्रियों को अपेक्षित सूचनाएँ, आकड़े, तथ्य आदि उपलब्ध कराना मात्र था। इस प्रकार नीति निर्माण कार्यों में केबिनेट की सहायता करना इसका उद्देश्य पहले भी था और आज भी है, परंतु स्वतंत्रता के बाद शनै-शनै इसका स्वरूप काफी व्यापक बना है।

समय में जो विषय केबिनेट सचिवालय में विचारार्थ आते हैं वे मुख्यतः निम्न हैं—

- 1 विधि निर्माण एवं अध्यादेशों से संबंधित मामले।
- 2 विदेशी सरकारों से सन्धियों तथा संपर्क आदि रखने के प्रश्न।
- 3 राष्ट्रपति द्वारा सदन में दिये जाने वाले अभिप्रायण तथा संदेश।
- 4 सदन के सत्र अंगूठ कराना तथा उन्हें स्थगित करना।
- 5 सार्वजनिक जाय समितियों की नियुक्ति एवं उनके प्रतिवेदनों पर विचार।
- 6 विभिन्न मंत्रालयों के मध्य चलते रहने वाले विवाद एवं मतभेद।
- 7 केबिनेट द्वारा लिये गये पूर्व निर्णयों पर पुनर्विचार।
- 8 प्रतिनिधि मंडलों का चयन तथा सरकार द्वारा चलाये गये मुकदमों को वापस लेना आदि।

भारत जैसे ससदीय जनतंत्र में जहाँ केबिनेट मंत्रियों को सदन में उपस्थित होना पड़ता है और जन-प्रतिनिधियों के प्रश्नों का उत्तर देना पड़ता है, उन्हें उचित सलाह देने तथा आवश्यक आकड़े उपलब्ध कराने के लिए सामान्य प्रकार के विभाग से कार्य नहीं चल सकता। अतः इसी तथ्य को ध्यान में रखते हुए विशेषतः केबिनेट स्तर के मंत्रियों से समझ में पूछे गये प्रश्नों का उत्तर देने हेतु आवश्यक आकड़े एवं तथ्य उपलब्ध कराने तथा नीति निर्माण संबंधी निर्णयों में सहायता करने के लिए एक नवीन प्रकार के निकाय की स्थापना की आवश्यकता अनुभव की गई। यह केबिनेट सचिवालय नाम से पुराना होते हुए भी कार्यक्षेत्र एवं प्रकृति की दृष्टि से विल्कुल नया है। ससदीय प्रश्नों के उत्तर देने तथा नीति-निर्माण कार्य में सहयोग देने की दिशा में इस सचिवालय की भूमिका अपेक्षाकृत अधिक प्रभावशाली एवं विशेषीकृत है।

इस संशोधन एवं परिवर्तन के कारण इसके महत्व में काफी अभिवृद्धि हुई है। इसके अतिरिक्त केबिनेट समितियों की स्थापना के कारण इसके महत्व एवं भूमिका में एक क्रांतिकारी परिवर्तन देखा जा सकता है। प्रधान मंत्री के सचिवालय की स्थापना के कारण इसका महत्व अब कुछ कम हो गया है, किंतु फिर भी बढ़ते हुए महत्व को नकारा नहीं जा सकता।

कैबिनेट सचिवालय का संक्षिप्त इतिहास

भारत में कैबिनेट सचिवालय का आरम्भ उम समय से होता है, जबकि भारत सरकार द्वारा गवर्नर-जनरल की कार्यकारिणी में विभाग व्यवस्था की नींव रखी गई। उससे पूर्व सभी सरकारी कार्य गवर्नर-जनरल द्वारा परिषद् में वितरित किये जाते थे। यह परिषद् एक विचार-विमर्श करने वाली समिति मात्र थी, परन्तु जैसे-जैसे इसके कार्य की अधिकता बढ़ी, वैसे-वैसे ही इसके कार्यों को गवर्नर-जनरल द्वारा इसके सदस्यों के अधीन विभिन्न विभागों में वितरित किया जाने लगा। केवल अत्यधिक महत्वपूर्ण कार्य ही गवर्नर-जनरल अपना संपूर्ण परिषद् के समक्ष रखे जाते थे। पोर्टफोलियो व्यवस्था का प्रारम्भिक परिचय लॉर्ड कैनिंग के समय में सन् 1861 के काउन्सिल एक्ट के अंतर्गत देखा जा सकता है। इस अधिनियम में कार्यकारिणी परिषद् का सचिवालय बायमराय के निजी सचिव की अध्यक्षता में रखा गया था, किन्तु यह परिषदीय सम्मेलनों में सम्मिलित नहीं होता था। लॉर्ड विलिंगटन ने सर्वप्रथम इन सम्मेलनों में सम्मिलित होने की प्रथा प्रारम्भ की, जो नवम्बर 1935 तक चलती रही। इस वर्ष बायमराय के निजी सचिव को कार्यकारिणी परिषद् का सचिव भी बना दिया गया। अब तक यह इस पद पर सिर्फ बायमराय का निजी सचिव होने के नाते ही कार्य करता था। सितम्बर 1946 में अन्तरिम सरकार के आदेश द्वारा इस सचिवालय का नाम परिवर्तित किया गया और कार्यों में भी सामान्य परिवर्तन किया गया। कार्यकारिणी परिषद् का यह सचिवालय अब कैबिनेट सचिवालय कहा जाने लगा। स्वतंत्रता के आगमन ने सचिवालय के कार्यों एवं स्वरूप को काफी गंभीरता से प्रभावित किया। अब सचिवालय में मंत्रियों और मन्त्रालयों में पत्रों के संचार मात्र जैसा निष्क्रिय कार्य ही नहीं चल सकता था अपितु मन्त्रालयों के मध्य एक प्रभावशाली समन्वय पत्र का संगठन भी आवश्यक बन गया था।

कैबिनेट सचिवालय के कार्यों में सन् 1957 में और भी अधिक वृद्धि हुई। इसका कारण मंत्रिमंडल की रक्षा-समिति का गठन था। इस मंत्रिमंडलीय समिति के सहायताार्थ कैबिनेट सचिवालय में एक 'मिनिस्ट्री विंग' भी स्थापित किया गया। इसकी रचना एवं संगठन हेतु प्रतिरक्षा सेवाओं से सदस्य लिये गये।

इसके साथ ही सन् 1949 में मंत्रिमंडल ने एक वित्तीय समिति के गठन की घोषणा की। इस समिति का कार्य वित्तीय क्षेत्र में कार्यों की तेजी से सम्पन्न करना था। प्रथमतः इसे वित्त विभाग में रखा गया, परन्तु जून, 1950 के पश्चात् यह कैबिनेट सचिवालय में एक वित्तीय शाखा के नाम से जानी जाने लगी। बाद में अनावश्यक दोहराव को रोकने के लिए इस विंग को अक्टूबर, सन् 1955 में मुख्य सचिवालय में मिला दिया गया।

इसी प्रकार सन् 1954 में संगठन एवं पद्धति सम्भाग भी कैबिनेट सचिवालय का एक नया अंग बनाया गया। इस संगठन एवं पद्धति (ओ. एण्ड एम.) प्रभाग को बाद में गृह

मन्त्रालय में मिला दिया गया। सन् 1961 में सांख्यिकी विभाग कैबिनेट सचिवालय के एक विभाग के रूप में उद्भूत हुआ।

जून, 1962 में कैबिनेट सचिवालय में विशेष वित्त समन्वय कार्य को सम्पन्न करने के लिए एक और विभाग जोड़ा गया। पर बाद में नवम्बर, 1962 में ही इसे नव-स्थापित 'वित्त मन्त्रालय एवं रक्षा समन्वय विभाग' में विलीन कर दिया गया। जुलाई, 1965 में संयुक्त इण्टेलिजेन्स समिति के सहायतायुक्त कैबिनेट सचिवालय में एक इण्टेलिजेन्स विंग आरम्भ हुआ। विकास के बढ़ते दबाव के कारण जनवरी 1966 में लोक उद्यमों का ब्यूरो भी जो पहले वित्त मन्त्रालय में था वहाँ से हटाकर कैबिनेट सचिवालय में स्थानांतरित किया गया, किंतु बाद के अनुभवों के कारण जून, 1966 में यह पुनः वित्त मन्त्रालय में लौट कर आ गया।

कैबिनेट सचिवालय का संगठन

कैबिनेट सचिवालय प्रत्यक्ष प्रधान मंत्री के अधीन है। इसका सचिव 'कैबिनेट सचिव' कहलाता है, जो कि केन्द्रीय रणनीति मंडल का पदेन अध्यक्ष है। वर्तमान में कैबिनेट सचिवालय दो विभागों में विभक्त है—

- 1 मंत्रिमंडलीय मामलों का विभाग,
- 2 सांख्यिकी विभाग।

मंत्रिमंडलीय मामलों के विभाग का संगठन

इन विभाग का संगठन मुख्य रूप से तीन शाखाओं में व्यवस्थित है—

- 1 जन शाखा,
- 2 सैन्य शाखा,
- 3 इण्टेलिजेन्स शाखा।

1 जन शाखा

यह मंत्रिमंडल एवम् उसकी समितियों तथा सचिव समितियों का सारा कार्य देखती है और उसका पूरा ब्यौरा इत्यादि तैयार करती है। भारत सरकार के कार्यकारी नियमों को लागू करने के लिए भी यह उत्तरदाई है।

जन-शाखा सचिवालय

सचिव	1
सहायक सचिव एवं उपाध्यक्ष	1
सामान्य निर्देशक	1
संयुक्त सचिव	2
उप-सचिव	4
अवर सचिव	2
सेक्शन अधिकारी	8

2 सैन्य शाखा

यह शाखा, राष्ट्रीय रक्षा-परिषद् तथा सेना संबंधी रक्षा मंत्री की समिति आदि से संबंधित सारे कार्य करने के लिए उत्तरदाई है। इसके साथ-ही रक्षा मंत्री की पेन्शन पुनर्विचार समिति, सेवीवर्ग अधिकारी समिति, सेनाध्यक्षों की समितियों (वायु सेना, जलसेना एवं स्थल सेना) तथा अन्य समितियों जैसे—संयुक्त आयोजन समिति, संयुक्त प्रशिक्षण समिति, संयुक्त सेवा-समिति, इलेक्ट्रोनिक्स समिति, अंतर-सेवा समिति आदि से संबंधित कार्य भी इसी शाखा द्वारा किये जाते हैं। यह शाखा सर्वाय-युद्ध पुस्तिका के प्रकाशन से संबंधित कार्य भी करती है।

सचिवालय

उप-सचिव	1
(जो ब्रिगेडियर या उसके समकक्ष रैंक का हो)	
निदेशक	1
(जो कर्नल या उसके, कमकक्ष रैंक का हो)	
स्टाफ अधिकारी	9
विज्ञान अधिकारी	9
स्टाफ अधिकारी	7

3 इन्टेलिजेन्स विंग

यह शाखा मंत्रिमंडल की 'संयुक्त इन्टेलीजेन्स समिति' से संबंधित मामलों की देख-रेख रखती है। इस शाखा के सचिवालय में निम्न प्रकार के अधिकारी हैं।

उप-सचिव	1
(ब्रिगेडियर या उसके समकक्ष)	
स्टाफ अधिकारी	3
(लेफ्टीनेन्ट कर्नल या उसके समकक्ष)	

सांख्यिकी विभाग

इस विभाग के अधीन दो सलग्न कार्यालय हैं—

- 1 केंद्रीय सांख्यिकी संगठन सी एस ओ , और
- 2 कम्प्यूटर सेंटर।

केंद्रीय सांख्यिकी संगठन, नई दिल्ली

यह संगठन मई, 1957 में स्थापित किया गया। उस समय इसे निम्न कार्य सौंपे गये थे

- (क) योजना एवं कृषि अनुसंधान से संबंधित सांख्यिकी कार्य।
- (ख) राष्ट्रीय आय का अनुमान।

- (ग) सांख्यिकी सर्वेक्षणों का प्रशिक्षण।
- (घ) राज्यों और तब के मध्य सांख्यिकी कार्य का समन्वय।
- (ङ) श्रम-रोजगार, जनमध्य एवं जहाज निर्माण सबकी औद्योगिक तथा सामाजिक क्षेत्र में सांख्यिकी का एकीकरण।
- (च) सांख्यिकी प्रतिवेदनों का प्रकाशन तथा सांख्यिकी सूचनाओं के प्राक आदि का प्रस्तुतीकरण।
- (छ) राष्ट्र तब के सांख्यिकी कार्यालय अन्य अन्तराष्ट्रीय ऐजेंसियों तथा सरकारी एवं गैर-सरकारी सम्मानों आदि (भारत में और भारत के बाहर) की सांख्यिकी की सामग्री प्रेषित करना।
- (ज) सांख्यिकी कार्यों में समन्वय।

केन्द्रीय सांख्यिकी विभाग सामान्य प्रशासनिक व्यवस्था के बावजूद एक पृथक् अंग की भाँति कार्य करता है। इस संगठन का अध्यक्ष सांख्यिकी विभाग का समुक्त सचिव होता है जो इस संगठन का निदेशक भी होता है।

इस संगठन की चारह शाखाएँ हैं—

1. सांख्यिकी इन्टेलिजेन्स डिविजन,
2. आयोजन तथा राज्य सांख्यिकी शाखा,
3. जनमध्य शाखा,
4. उद्योग एवं व्यापार शाखा,
5. मानव शक्ति शोध शाखा,
6. प्रशिक्षण शाखा (पुस्तकालय आदि सहित),
7. राष्ट्रीय सम्पन्न सर्वे शाखा,
8. राष्ट्रीय आय शाखा,
9. आय वितरण समिति शाखा,
10. औद्योगिक सांख्यिकी शाखा,
11. पद्धति शाखा,
12. प्राइसेज एण्ड कोस्ट ऑफ़ लिविंग सांख्यिकी शाखा।

इस कार्यालय की अध्यक्षता एक मुख्य निदेशक करता है जो इसके क्षेत्रीय कार्यों का भी निदेशक होता है। क्षेत्रीय कार्यों के लिए सारा देश कुछ क्षेत्रों में और क्षेत्र कुछ खण्डों में विभक्त कर दिये गये हैं।

सांख्यिकी विभाग भारतीय सांख्यिकी संगठन (कलकत्ता) के लिए वित्तीय अनुदान की व्यवस्था करता है; यह सत्ता भारतीय सांख्यिकी अधिनियम, 1959 के पारित होने के पश्चात् 1 अप्रैल, 1960 से राष्ट्रीय महत्त्व की सत्ता धोषित कर दी गई है। इस विभाग के सचिवानय में निम्न प्रकार के अधिकारी कार्य करते हैं—

सांख्यिकी विभाग (सचिवालय)

सचिव	1
निदेशक	1
पदेन सयुक्त सचिव	1
उप-सचिव	1
अवर सचिव	1
सेक्मन अधिकारी	॥
कॅबिनेट सचिवालय का स्टाफ	
मंत्रिमंडलीय मामलों का विभाग	223
सांख्यिकी विभाग (केंद्रीय सांख्यिकी संगठन)	492
सांख्यिकी विभाग (कम्प्यूटर सेंटर)	62
राष्ट्रीय सम्मेलन सर्वे निदेशालय	1955

कॅबिनेट सचिवालय के संगठन को सलग्न तालिका द्वारा और भी अधिक स्पष्टता के साथ समझा जा सकता है। इन दो विभागों के अतिरिक्त कॅबिनेट सचिवालय में दो नये विभागों की स्थापना और की गई है। ये विभाग हैं—

1. कार्मिक एवं प्रशासनिक सुधार विभाग,
2. इलेक्ट्रॉनिक्स विभाग।

कार्मिक विभाग की स्थापना प्रशासनिक सुधार आयोग की सिफारिश के आधार पर की गई थी। वैसे पहले यह विभाग गृह मंत्रालय में था, किन्तु 27 जून, 1970 को राष्ट्रपति ने एक अध्यादेश जारी कर उसे मंत्रिमंडल सचिवालय में स्थानांतरित कर दिया है। इस विभाग के प्रमुख कार्य लोक सेवाओं के चयन, पदोन्नति, मनोबल, प्रशिक्षण सर्तकता, अनुशासन, सेवा शर्तें, राष्ट्रीय लोक सेवा आयोग, कार्मिक प्रबंध सेवाएं, कार्मिक प्रशासन में शोध आदि विषयों से संबंधित हैं।

इलेक्ट्रॉनिक्स विभाग जून, 1970 में मंत्रिमंडल द्वारा अपने सचिवालय में स्थापित किया गया था। इलेक्ट्रॉनिक्स उद्योग के विकास से संबंधित नीति-निरूपण करने के लिए प्रयास करना इसका कार्य-क्षेत्र है।

प्रशासनिक सुधार आयोग ने अपनी रिपोर्ट आन दि मशीनरी ऑफ दि गवर्नमेंट ऑफ इण्डिया एण्ड इट्स प्रोग्रामर ऑफ चर्म्स, 1968 में इस संबंध में पर्याप्त प्रकाश डाला है। आयोग के इस प्रतिवेदन में लिखा है कि कॅबिनेट सचिवालय एक अत्यंत महत्वपूर्ण तथा प्रभावशाली संस्था है, यद्यपि वर्तमान में इस संगठन को अनेक प्रकार की आलोचनाओं का सामना करना पड़ रहा है। विभिन्नताओं एवं मतभेदों को दूर करने के प्रभावशाली समन्वय कार्य करने में यह उतना सक्षम नहीं हो सका है, जितनी कि इससे अपेक्षा थी। अतः इस समिति ने इसके पुनर्गठन के लिए कुछ सुझाव दिये हैं,

जो निम्न हैं—

1. सार्वजनिक विभाग को वित्तीय विभाग में मिले दिया जाना चाहिए। ऐसा करने से इस सचिवालय के पास अधिकारों वाले ऐसे विभाग बंधे रहेंगे जिनका सर्वोच्च मंत्रिमंडलीय मामलों से है। इसके अतिरिक्त सैन्य प्रशासन भी रक्षा मंत्रालय को सौंप दी जानी चाहिए। सेनाध्यक्षों की समिति भी केवल रक्षा कार्यों से ही संबंधित होनी चाहिए।

2. उपर्युक्त विभागों को हटाकर इस सचिवालय का इस प्रकार से पुनर्गठन किया जाए कि इसमें सरकारी कार्यों के संचालन हेतु विशेषीकृत इकाइयों की व्यवस्था हो। इन इकाइयों के कार्य होंगे—

- (1) मंत्रालयों में होने वाली गतिविधियों से प्रधान मंत्री को अवगत कराते रहना।
- (2) मंत्रियों के प्रमुख निर्णयों का स्मरण-लेख प्राप्त कर प्रधान मंत्री के सम्मुख प्रस्तुत करना।
- (3) कैबिनेट समितियों से संबंधित ऐसे कार्य जो मंत्रालयों के समूह से संबंधित हैं, कैबिनेट सचिवालय को सौंपते रहना।
- (4) प्रधान मंत्री मंत्रिमंडल तथा कैबिनेट सचिवालय द्वारा उच्च मंत्रिमंडलीय कार्यक्षेत्र में नई नीतियों को नया रूप देने में सहायता करना।
- (5) प्रधान मंत्री के विचारों से मंत्रिमंडल तथा मंत्रिमंडलीय समितियों को समय-समय पर अवगत कराते रहना।

समिति ने कहा है कि इस प्रकार की आठ सेल्स होनी चाहिए। समिति ने यह भी स्वीकार किया कि इस व्यवस्था से समस्त मंत्रियों का उत्तरदायित्व कुछ घट जाएगा, किंतु यह जानि इसकी सुविधाओं एवं तुलनात्मक लाभों को देखते हुए नागण्य-सी है।

- (6) समुक्त सचिव (जिसके अधीन सेल हो) सचिव, समिति के सचिव की भांति कार्य करे और यह सेल द्वारा सेवित हो और कैबिनेट समिति से संबंधित हो और यदि उसके मंत्रालयों के बारे में कोई विवादास्पद विषय हों तो उन्हें मंत्रिमंडल की बैठक में भी सम्मिलित किया जा सकता है।
- (7) यदि दो या दो से अधिक मंत्रालयों के बीच मतभेद हो तो उससे संबंधित सचिव को प्रारम्भिक अवस्था में ही कैबिनेट-सचिवालय को सूचित करना चाहिए, जिससे कि अनौपचारिक विचार-विमर्श के बाद मतभेदों को दूर किया जा सके।
- (8) कैबिनेट-सचिव को समय-समय पर अन्य सचिवों से मिलते रहना चाहिए।
- (9) यदि किसी मंत्रालय में किसी महत्वपूर्ण मामले से संबंधित कोई जटिल प्रश्न उठ खड़े होते हैं तो उन्हें कैबिनेट सचिव को बतलाना चाहिये, जिससे कि वह यदि आवश्यक समझे तो प्रधान मंत्री से आदेश पाकर उन प्रश्नों को सुलझा सके।

- (10) कैबिनेट-सचिवालय मंत्रिमंडल के सचिवालय के कार्यों के लिए एक स्टाफ भुजा के समान है। अतः इसे सरकारी कार्यों का संपादन करने हेतु एक सरकारी विभाग मात्र नहीं समझा जाना चाहिए। इसका अस्तित्व भारत सरकार के नियमों द्वारा पुनर्गठित किया जाना चाहिए।

इस प्रकार प्रशासनिक सुधार आयोग ने कैबिनेट-सचिवालय के सबंध में अपने कुछ सुझाव दिये हैं, जिन पर अमल किया जाना चाहिए। वैसे भी आयोग के सभी सुझाव व्यावहारिक नहीं हैं। उदाहरण के लिए आयोग ने सेल्फ की व्यवस्था करने के लिए मिफारिश की है, परन्तु वर्तमान व्यवस्था को देखते हुए और विशेषकर ससदीय शासन व्यवस्था में अहा मंत्रियों के उत्तरदायित्व की प्रधानता है यह समय भी प्रतीत नहीं होता और न ही इसमें वांछित लाभ मिल सकेंगे।

आज की प्रशासनिक व्यवस्था में कैबिनेट-सचिवालय का अत्यंत महत्वपूर्ण स्थान है। कुछ लोगों की मान्यता है कि प्रधान मंत्री के सचिवालय की स्थापना के बाद इसके महत्व में अब कुछ कमी अवश्य देखी जा सकती है, फिर भी गत दशकों की परंपराओं ने इसकी स्थिति को पर्याप्त रूप से प्रतिष्ठित बना दिया है।

कैबिनेट-सचिव

कैबिनेट-सचिव बरिष्ठतम लोक सेवक होने के नाते भारतीय प्रशासनिक सेवा का बरिष्ठतम सदस्य होता है। प्रशासनिक सुधार आयोग ने भी अपने प्रतिवेदन में लिखा है कि योग्यतम एवं बरिष्ठतम अधिकारी ही 'कैबिनेट-सचिव' बनाया जाना चाहिए।

कैबिनेट-सचिव मंत्रिमण्डलीय सम्मेलनों में प्रधानमंत्री के समीप बैठता है। यह केन्द्रीय प्रस्थापना-मंडल का पदेन अध्यक्ष होता है। वह मुख्य सचिवों के सम्मेलन की अध्यक्षता भी करता है। इस पद को महत्ता को आगमर प्रतिवेदन निम्नलिखित शब्दों में व्यक्त करता है—

कैबिनेट-सचिव प्रशासनिक अधिकारियों में सबसे ऊँची रैंक का व्यक्ति होता है, जो अपने गुणों, शक्ति पहल करने की क्षमता तथा प्रभावशालिता के कारण इस पद पर नियुक्त किया जाता है। यह कैबिनेट-सचिवालय में समन्वयात्मक कार्यों को देख सकता है, विशेषतः इन कार्यों को जिनमें मंत्रिमंडल और प्रधान मंत्री रुचि रखते हैं।

ब्रिटन में कैबिनेट सचिव का पद बहुत महत्वपूर्ण माना जाता है। वहाँ के कैबिनेट-सचिव की स्थिति को निम्नलिखित शब्दों में वर्णित किया गया है—

यह बरिष्ठतम लोक सेवक होता है। यही वह धुरी है जिस पर संपूर्ण मंत्रिमंडल की व्यवस्था टिकी हुई है। यह अन्य अधिकारियों को मनाह देने वाला तथा सन्निवेक का रक्षक है। अन्य अधिकारी अपनी अन्तर्विभागीय कठिनाइयों को मूलभूत हेतु इसके पास सलाह और निर्देश लेने आते हैं।

उपर्युक्त स्थिति को देखते हुए भी श्री आगमर ने यह सुझाव दिया था प्रधान मंत्री

अथवा मंत्रियों द्वारा प्रशासनिक नियुक्तियों के लिए, जो सलाहकार सचिव समिति है, उसका केबिनेट-सचिव पदेन अध्यक्ष नियुक्त किया जाना चाहिए। जैसे-जैसे मंत्रिमंडल ससदीय व्यवस्था में शक्तिशाली एवं सम्मानित बनता जाता है, वैसे-वैसे ही केबिनेट-सचिव की स्थिति एवं महत्व केन्द्रीय बनता जाता है। भारतीय प्रशासन का यह सबसे शक्तिशाली एवं प्रतिष्ठित पद है।

मंत्रिमंडल समितियां

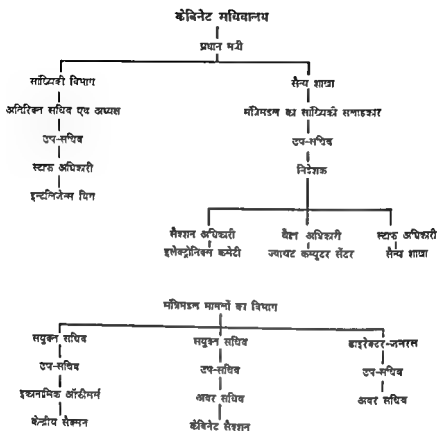
ब्रिटिश शासन व्यवस्था की भांति भारत में भी केन्द्रीय सरकार में मंत्रिमंडल समितियां कार्य कर रही हैं। ये समितियां मंत्रालय स्तर पर पारस्परिक रूप से संबंधित विषयों में समन्वय स्थापित करने का महत्वपूर्ण कार्य करती हैं। इन समितियों के कार्य करने के कारण मंत्रिमंडल की बैठकें बार-बार बुलाने की आवश्यकताएं कम अनुभव की जाती हैं। मंत्रिमंडल समितियां अनेक निर्णय अपने ही स्तर पर लेती हैं तथा जहां अधिक महत्वपूर्ण मामले आते हैं, वहां ये अपनी सिफारिशों के साथ सारे मामले को ही मंत्रिमंडल के समक्ष प्रस्तुत करती रहती हैं।

सन् 1968 के अंत में केन्द्रीय स्तर पर निम्नलिखित विषयों के लिए नौ मंत्रिमंडल समितियां गठित की गई थीं—

- | | |
|-------------------------------|-----------------------|
| 1. आन्तरिक मामले | 6. खाद्य तथा कृषि |
| 2. विदेशी मामले | 7. पर्यटन तथा यातायात |
| 3. सुरक्षा | 8. ससदीय मामले |
| 4. मूल्य, उत्पादन तथा निर्यात | 9. नियुक्तियां |
| 5. परिवार-नियोजन | |

प्रशासनिक सुधार आयोग ने भारत सरकार के प्रशासन तंत्र तथा उसकी प्रक्रिया प्रणाली पर प्रस्तुत अपने प्रतिवेदन में यह सिफारिश की थी कि मंत्रिमंडल समितियों का पुनर्गठन किया जाना चाहिए। आयोग के अनुसार निम्नलिखित विषयों के लिए ग्यारह समितियां गठित करना उपयुक्त होगा—

1. सुरक्षा,
2. विदेशी-मामले,
3. आर्थिक मामले,
4. ससदीय मामले तथा जन-संपर्क,
5. खाद्य तथा ग्रामीण-विकास,
6. यातायात, पर्यटन तथा संचार,
7. सामाजिक सेवाएं,
8. वाणिज्य, उद्योग तथा विज्ञान,



9 आंतरिक मामले (केंद्र-राज्य संबंध सहित),

10 प्रशासन,

11 नियुक्तियां।

आयोग ने यह सिफारिश भी की थी कि सरकारी कार्यों के सभी महत्वपूर्ण विषय मंत्रिमंडल समितियों के कार्य-क्षेत्र के अंतर्गत आने चाहिए। आयोग की कुछ अन्य सिफारिशें निम्न हैं—

सामान्यतः किसी भी समिति की सदस्य संख्या छ से अधिक नहीं होनी चाहिए। एक समिति में संबंधित विषयों के सभी प्रभारी मंत्री-सदस्य होने चाहिए, चाहे वे कैबिनेट स्तर के मंत्री हों या न हों। प्रत्येक मंत्रिमंडलीय समिति के लिए एक पृथक् सचिव समिति भी होनी चाहिए। आवश्यकता पड़ने पर किसी विषय की जांच करने हेतु मंत्रियों की तदर्थ समितियां भी बनाई जा सकती हैं, ये समितियां संबंधित मंत्रिमंडल अथवा मंत्रिमंडल को अपना प्रतिवेदन देगी। इसके अनिरीक्त समितियां नियमित रूप से अधिक-से-अधिक भिन्नती

रहनी चाहिये।

सरकार ने इनमें से काफी सिफारिशों को स्वीकार कर लिया है, किंतु यह सिफारिश स्वीकार नहीं की जा सकी है कि प्रत्येक मंत्रिमंडलीय सचिव के लिए पुर्णक से एक सचिव सम्पत्ति भी हो।

इस प्रकार केंद्रीय मंत्रिमंडल विभिन्न मंत्रिमंडल समितियों, मंत्रिमंडल सचिवालय तथा सचिवों की समितियों की सहायता से प्रशासन के जटिल कार्यों का संपादन करता है। इन संगठनों के अतिरिक्त प्रधान मंत्री का सचिवालय विभिन्न मंत्रियों के अपने सचिव तथा केंद्रीय सरकार का सचिवालय भी उच्चस्तरीय प्रशासनिक समन्वय में अपनी-अपनी महत्वपूर्ण भूमिकाएँ निभाते हैं।

गृह मंत्रालय एवं कार्य

भारतीय सरकार के समस्त मंत्रालयों में गृह मंत्रालय का स्थान सर्वाधिक महत्वपूर्ण है। प्रोटोकॉल नियमों के अनुसार कैबिनेट में प्रधान मंत्री के बाद गृह मंत्री का नाम आता है। स्वतंत्रता के बाद सरदार वल्लभ भाई पटेल, डॉ. कैलाशनाथ काटजू, यशवन्तराय चाव्हाण, ध्रुतपूर्व प्रधान मंत्री श्रीमती इंदिरा गांधी तथा श्री चरणसिंह जैने राष्ट्रीय स्तर के नेता इस मंत्रालय की अध्यक्षता करते आये हैं। इस मंत्रालय के कार्य व्यापार को देखते हुए ऐसा प्रतीत होता है कि मानो गृह मंत्रालय ही समस्त भारतवर्ष की सरकार हो। कहने का तात्पर्य यह है कि जो कार्य संपूर्ण भारत सरकार से अपेक्षित है उन सबका किसी-न-किसी रूप में संपादन तथा निरूट का संबंध गृह मंत्रालय तथा इसकी प्रशासकीय इकाइयों से है।

गृह मंत्रालय की स्थापना का मुख्य उद्देश्य संपूर्ण देश में शांति एवं व्यवस्था बनाये रखना है। इस प्रमुख उद्देश्य की प्राप्ति हेतु अन्य कितने ही कार्य संपादित होते हैं। सामान्य प्रशासन के लिए सार्वजनिक सेवाओं का नियमन किया जाता है। प्रशासनिक सुधारों के लिए समय-समय पर विभिन्न उपाय किये जाते हैं। सामान्य प्रशासन को सुचारु रूप से संचालित करने के लिए ही भ्रष्टाचार निरोध आदि से संबंधित मामले, विभिन्न केंद्र प्रशासित प्रदेशों का प्रशासन, अण्डमान निकोबार द्वीपों का प्रशासन, राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, मंत्रियों, उपमंत्रियों तथा राज्यपालों के वेतन और विभिन्न भत्तों तथा अन्य विशेष अधिकारों की रक्षा, सर्वोच्च न्यायालय तथा राज्यों के उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति एवं इसी प्रकार की अन्य नियुक्तियाँ, राष्ट्रीय ध्वज तथा राष्ट्रीय गायन, विदेशियों की नागरिकता के मामले, जागीरदारी, जमींदारी, सुधारों से संबंधित समस्याएँ तथा भारतीय सड़क के विभिन्न राज्यों से आये हुए विधेयकों का परीक्षण आदि कुछ इस प्रकार के कार्य हैं जो इस मंत्रालय के कार्य-क्षेत्र में आते हैं।

बाहरी आक्रमणों से देश की रक्षा करना यद्यपि इस मंत्रालय का प्रत्यक्ष उत्तरदायित्व नहीं है फिर भी राष्ट्रीय सुरक्षा के हेतु माना प्रकार की कार्यवाहियों के लिए पहल करना

इस मंत्रालय का विशिष्ट उत्तरदायित्व है। उदाहरण के लिए देश की सीमाओं के रक्षार्थ सीमा सुरक्षा दल, गृह मंत्रालय के एक सलग्न कार्यालय के रूप में कार्य करता है। देश की आन्तरिक सुरक्षा हेतु कितनी ही प्रकार की सुरक्षा सेवाएँ एवं प्रशिक्षण कार्य जैसे राष्ट्रीय अग्नि सेवा महाविद्यालय, नागपुर, राष्ट्रीय नागरिक सुरक्षा महाविद्यालय, नागपुर, आदि सम्मानों का संचालन इसी मंत्रालय के तत्वावधान में किया जाता है। सारे देश में शांति एवं व्यवस्था की स्थिति पर निगरानी रखना इस मंत्रालय की विशेष जिम्मेदारी होने के कारण इस कार्य से संबंधित सभी प्रत्यक्ष एवं परोक्ष-कार्य गृह मंत्रालय के कार्य की सीमा रेखा में आते हैं। इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिये यह राष्ट्रीय हित के सभी प्रश्नों पर राज्य सरकारों को परामर्श देता है एवं उनके अन्तर्गत कार्य प्रणाली के मध्य समन्वय की स्थापना करता है। इसके सकटकालीन राहत डिविजन का मुख्य कार्य ही यह है कि यह केंद्र तथा राज्य स्तर पर सकटकालीन राहत कार्यों के लिए जा योजनाएँ बनाई जाएँ, उनकी क्रियान्विति में सहायता, सहयोग एवं समन्वय प्रदान करे।

गृह मंत्रालय का इतिहास

गृह मंत्रालय भारत सरकार के प्राचीनतम विभागों में से एक है। गृह मंत्रालय के इतिहास का व्यापक परिचय समझने के लिए इसके जन्म एवं विकास की कहानी को तीन चरणों में विभाजित कर देखा जा सकता है।

प्रथम युग इसके जन्म और शैशव की कहानी है। इस समय में यह गृह मंत्रालय होते हुए भी विदेश, वित्त एवं प्रतिरक्षा कार्यों का नियमन करता था जिसे एक प्रकार से समस्त भारत सरकार कहा जा सकता था। कंपनी युग के अपने प्रारम्भिक काल में इस मंत्रालय ने अपने कार्यक्षेत्र एवं अधिकारों को निरंतरता से फैलाया। विश्व का दूसरा चरण 19वीं शताब्दी के मध्य से 20वीं शताब्दी के मध्य तक देखा जा सकता है। सन् 1858 से 1947 तक का समय एक ऐसा समय है जबकि इस मंत्रालय के कार्यों और शक्तियों में उत्तरोत्तर विस्तार एवं सकांयन होता रहता है। अंग्रेजी सरकार के शासन काल में विभिन्न नियम इसके हाथों में निकलने लगते हैं और अन्य नये विभागों का गठन प्रारम्भ होता है। यद्यपि प्रत्यक्ष कार्यों में संपादन की शक्तियाँ समय-समय पर रद्द किये जाने वाले नये विभागों के हाथों में चली गईं फिर भी इन नये विभागों पर नियंत्रण का मुख्य कार्य गृह विभाग के पास ही रहा। इस तरह इस युग में गृह विभाग के अनेक सहयोगी विभाग पैदा हुए, किन्तु उन पर नियंत्रण, निर्देशन एवं निर्देशन की पूरी जिम्मेदारी गृह विभाग की ही रही। सन् 1947 के बाद देश में अत्यवस्था एवं राजनीतिक विघटन की आशंकाओं के कारण इस विभाग की स्थिति पुनः सुदृढ़ होने लगी और एक दलीय प्रशासन के कारण आज तक केन्द्रीय बनी हुई है। इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि गृह विभाग के इतिहास की कहानी उसके उदय, ह्रास एवं पुनरुत्थान की कहानी है। कंपनी शासन ने निम्न शक्तिशाली गृह विभाग की संरचना की थी वह प्रिकाम के कारण अंग्रेजी शासन के युग में शाखा,

प्रशासकों में विभक्त हुआ, किन्तु स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् राष्ट्रीय एकता के हित में उसकी एक शक्तिशाली विभाग के रूप में पुनर्जीवित होना एक स्वाभाविकता थी।

ईस्ट-इण्डिया कंपनी का शासन काल (1843 से 1858)

भारत में गृह मंत्रालय की आधार शिला ईस्ट-इण्डिया कंपनी के प्रशासन काल में सन् 1843 में उस समय रखी गई जबकि भारत सरकार का केन्द्रीय सचिवालय सरकार के सचिवालय से पृथक् किया गया। इस समय गृह विभाग नामक एक नये विभाग की स्थापना की गई थी और उसके लिए एक सचिव भी नियुक्त किया गया था। आरम्भ में इस विभाग की छ शाखाएँ थीं जो इसके कार्य-क्षेत्र, संगठन एवं उद्देश्य की ओर संकेत करती हैं।*

ये छ शाखाएँ थीं—

- 1 सामान्य शाखा,
- 2 राजस्व शाखा,
- 3 समुद्री शाखा,
- 4 न्यायिक शाखा,
- 5 विधि शाखा,
- 6 चर्च संबंधी शाखा।

सामान्य शाखा

नियुक्तियों, आंतरिक राजनीतिक, जेल, पुलिस, फैक्ट्रीज, पेट्रोलियम, शिक्षा, अस्पताल और अस्त्र-शस्त्र तथा कानून के प्रशासन के लिए जिम्मेदार थी। इसी प्रकार अन्य शाखाएँ जैसा कि उनके नाम से ही स्पष्ट है, अपने-अपने कार्यों के लिए उत्तरदाई थीं। यद्यपि इन क्षेत्रों में प्रशासन वा दैनिक कार्य प्रांतीय सरकारों के हाथ में था किन्तु अपने इस विभाग के माध्यम से भारत सरकार इन सब विषयों पर अपना समग्र नियंत्रण रखती थी। इस प्रकार देश की संपूर्ण प्रशासन व्यवस्था पूर्णरूपेण ब्रिटेन की ससद के प्रति उत्तरदाई थी।

आरम्भ में गृह विभाग के कार्यक्षेत्र में प्रांतीय सरकारों के राजनीतिक एवं प्रशासनिक मामलों का नियंत्रण अण्डमान निकोबार आदि द्वीप समूहों के प्रशासन तथा केन्द्रीय सीमाओं से संबंधित सभी प्रकार के प्रशासनिक कार्य आते थे, लेकिन धीरे-धीरे नये विभागों की रचना के फलस्वरूप गृह विभाग के अंतर्गत आने वाले विषय उसकी नियंत्रण, परिधि से हटने लगे। उदाहरणार्थ सन् 1855 में सार्वजनिक निर्माण विभाग नाम के नवीन विभाग के गठन के फलस्वरूप सार्वजनिक कार्यों से संबंधित विषय सबसे पहले गृह विभाग से पृथक् किये गये। सन् 1869 में एक अन्य विभाग बना, जिसे विधि विभाग के नाम से अभिहित किया गया। दो वर्ष बाद सन् 1871 में राजस्व एवं कृषि विभाग की स्थापना की गई। कालांतर में यह अनुभव किया गया कि यह विभाग अपने

उद्देश्यों की पूर्ति करने में सक्षम सिद्ध नहीं हो सका है अतः इसे पुनः गृह विभाग में विलीन कर दिया गया। किंतु सन् 1880 में जब 'अकाल आयोग' ने राजस्व एवं कृषि विभाग के पुनर्गठन की सिफारिश की तो सन् 1881 में इसे गृह विभाग से फिर पृथक् कर स्वतंत्र अस्तित्व दे दिया गया।

लगभग पच्चीस वर्षों तक यही व्यवस्था चलती रही। सन् 1905 में उद्योग एवं वाणिज्य संबंधी कार्य जो अब तक गृह विभाग के सत्वावधान में प्रशासित होते थे, गृह विभाग के अधिकार क्षेत्र से बाहर निकाल दिये गये और उन्हें 'उद्योग एवं वाणिज्य विभाग' नामक एक नये विभाग को सौंप दिया गया। इस पुनर्गठित विभाग की स्थापना के फलस्वरूप गृह विभाग के फेक्ट्री अन्वेषक और पेट्रोलियम आदि से संबंधित कुछ कार्य हलके हो गये। इसी प्रकार सन् 1910 में शिक्षा विभाग की स्थापना की गई और गृह विभाग को इस कार्य भार से भी मुक्ति मिली।

सन् 1919 से पहले भारतीय सरकार के संगठन की एक प्रमुख विशेषता यह थी कि सरकारी शक्ति और सत्ता केवल गवर्नर-जनरल सहित उसकी परिषद् में ही केन्द्रित थी। सन् 1919 के भारत सरकार अधिनियम के अन्तर्गत प्रांतों में द्वैध शासन की स्थापना हुई। इस व्यवस्था में प्रांतीय विषय दो श्रेणियों में विभाजित किये गये—

1 सुरक्षित, तथा

2 हस्तान्तरित

हस्तान्तरित विषयों का प्रशासन, प्रांतीय गवर्नर चुने हुए भारतीय मंत्रियों की सहायता से चलाता था जबकि सुरक्षित विषय उसकी अपनी कार्यकारिणी परिषद् के प्रशासक सदस्यों के अधीन रहते थे। इस परिवर्तन के बावजूद भी प्रांतीय सुरक्षित विषय जैसे—जेल, पुलिस आदि पर केन्द्र के गृह विभाग का पहले की भांति ही नियंत्रण बना रहा। कानून एवं व्यवस्था के क्षेत्र में भी गृह मंत्रालय प्रांतीय सरकारों को गवर्नर के माध्यम से दबावत निर्देश भेजता रहता था।

सन् 1923 में शिक्षा विभाग का पुनर्गठन किया गया और इस पुनर्गठित विभाग का नाम शिक्षा, स्वास्थ्य एवं भूमि विभाग रखा गया। जो नये विषय जुड़े थे गृह विभाग से स्थानान्तरित हुए। इसी वर्ष स्वास्थ्य विभाग को एक स्वतंत्र विभाग का स्तर दिया गया और संबंधित कुछ अन्य कार्य भी 'गृह विभाग' से हटा कर इस नये विभाग को सौंप दिये गये।

सन् 1935 के भारत सरकार अधिनियम ने प्रांतों की द्वैध शासन प्रणाली को समाप्त कर बड़ा प्रांतीय स्वराज्य की घोषणा की और इस कारण प्रांतों के कार्य क्षेत्र में एक अभूतपूर्व वृद्धि हुई। किंतु प्रांतीय स्वराज्य की इस व्यवस्था में गवर्नरों के विशेष उत्तरदायित्व एवं विवेकी शक्तियां भी थीं। इन क्षेत्रों में केन्द्रीय सरकार का गवर्नर-जनरल अपने गृह विभाग के माध्यम से प्रांतों की व्यवस्था पर अपना पूर्ण नियंत्रण रखता था। प्रांतों

में उत्तरदाई शासन की स्थापना के फलस्वरूप केन्द्रीय गृह विभाग का यह कार्य और भी अधिक महत्वपूर्ण माना जाने लगा।

अक्टूबर सन् 1941 में भारत सरकार की सूचना सवधी क्रियाएँ भी गृह विभाग से पृथक् कर दी गईं और उन्हें 'सूचना एवं प्रसारण विभाग' नामक एक नवगठित विभाग के अंतर्गत रख दिया गया।

स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद, अगस्त 1947 में गृह विभाग का नाम बदल कर उसे 'गृह मंत्रालय' कर दिया गया। स्वतंत्र भारत के गणतन्त्रीय संविधान में यह प्रावधान रखा गया है कि राज्यों को अपने कार्य इस प्रकार से संपादित करने होंगे कि सय सरकार के कार्यों में किसी प्रकार की बाधा उत्पन्न न हो और सचीय कानून को स्वीकार करते हुए ये कार्यपालन सवधी उत्तरदायित्व का निर्वाह कर सकें। स्वाभाविक ॥ कि संविधान की इस व्यवस्था को प्रशासकीय स्तर पर संपालित करने का भार गृह मंत्रालय पर है और उसकी यह जिम्मेदारी उसे अत्यंत महत्वपूर्ण बनाती है।

अगस्त 1965 में 'असम राइफल' का प्रशासनिक नियंत्रण जो अब तक विदेश मंत्रालय के अधीन था, उसे अब गृह मंत्रालय के आधीन हस्तांतरित कर दिया गया। जनवरी 1966 में प्रशासकीय जाच-पडताल करने हेतु भारत सरकार ने एक आयोग की स्थापना की जिसका मुख्य कार्य देश की लोक प्रशासन व्यवस्था की जाच करना और उसके सुधार एवं पुनर्गठन हेतु सिफारिशें प्रस्तुत करने से संबंधित था। बाद में इसे गृह मंत्रालय के साथ जोड़ दिया गया अर्थात् गृह मंत्रालय का सलग्न कार्यालय बनाया गया।

जुलाई 1947 में देशी राज्यों से संबंधित समस्याओं को हल करने के लिए एक नया 'राज्य विभाग' बनाया गया, किंतु सन् 1955 तक देशी राज्यों का भारतीय संघ में विलय कार्य पूरा हो गया तो इसी वर्ष इस विभाग को पुन गृह मंत्रालय में मिला दिया गया। केन्द्रीय प्रशासन की समस्याओं के अध्ययन तथा उनके उपयुक्त समाधान हेतु एक 'प्रशासनिक सुधार विभाग' का गठन किया गया और इस रचना के फलस्वरूप कैबिनेट सचिवालय के ओ एण्ड एम प्रभाग का भी प्रशासनिक सुधार विभाग में मिला दिया गया।

जून सन् 1964 में भारत सरकार द्वारा 'सामाजिक सुरक्षा विभाग' नामक एक अन्य नये विभाग की सर्जना की गई है। तभी से गृह मंत्रालय में संपादित किये जाने वाले पिछड़ी जातियों एवं वर्गों के उत्थान से संबंधित कार्य इस नये विभाग को सौंप दिये गये हैं।*

मंत्रालय का प्रशासकीय संगठन

भारत सरकार के गृह मंत्रालय का प्रधान कैबिनेट स्तर का एक वरिष्ठ मंत्री होता है। सदैव से ही यह मंत्रालय महत्वपूर्ण कार्य करता रहा है। अतः भारत सरकार के सभी मंत्रालयों से इसका किसी-न-किसी रूप में निकट का संबंध है। भारत सरकार से अपेक्षित

सभी प्रकार के कार्य इस मंत्रालय द्वारा संपादित किये जाते हैं। अतः स्वाभाविक है कि इस मंत्रालय का प्रशासकीय संगठन भी पर्याप्त रूप से व्यापक हो।

गृह मंत्री की सहायता के लिए इस मंत्रालय में एक राज्य मंत्री और एक उप-मंत्री होता है। विभागीय कार्यों को देखने के लिए प्रशासकीय सचिव होते हैं जिन्हें—

- 1 गृह सचिव, और
- 2 सेवा सचिव कहा जाता है।

इन दोनों सचिवों के कार्यों में समन्वय स्थापित करने का वर्तमान में कोई साधन नहीं है। दोनों ही सचिव सीधे स्वतंत्र रूप से मंत्री महोदय के पास जा सकते हैं और अपने-अपने नोट्स संप्रेषित कर सकते हैं।

सन् 1969-70 के आकड़ों के आधार पर इस मंत्रालय के विभिन्न श्रेणी के प्रमुख प्रशासकीय अधिकारियों की संख्या इस प्रकार थी—

सचिव	2
अतिरिक्त सचिव	1
महासचालक नागरिक सुरक्षा	1
संयुक्त सचिव एवं अधिकारी	1
संयुक्त सचिव	11
मुख्य कल्याण अधिकारी	1
सचालक शोध एवं नीति	1
मुख्य सुरक्षा अधिकारी	1
उप-सचिव	29
उप-सचालक, प्रशिक्षण	2
उप-महासचालक, नागरिक सुरक्षा	1
उप-महासचालक होम गार्ड्स	1
वरिष्ठ स्टाफ अधिकारी	1
अग्नि परामर्शदाता	1
सचिव, दिल्ली बाढ़ नियंत्रण समिति	1
अवर सचिव	34
सहायक विशेष कार्याधिकारी	1
सचिव, केन्द्रीय सचिवालय	1
क्रीडा नियंत्रण बोर्ड	
सहायक महासचालक, होम गार्ड्स	1
वरिष्ठ शोध अधिकारी	1
सहायक महासचालक, नागरिक सुरक्षा	2

प्रशासकीय संगठन की दृष्टि से गृह मंत्रालय का सारा कार्य 26 प्रभागों में व्यवस्थित किया गया है, जिनके नाम इस प्रकार हैं—

- 1 प्रशासन एवं ओ एण्ड एम प्रभाग,
- 2 प्रशासकीय सतर्कता प्रभाग,
- 3 अखिल भारतीय सेवा प्रभाग,
- 4 केन्द्रीय सचिवालय सेवा प्रभाग,
- 5 स्थापना प्रभाग,
- 6 विदेशी एवं नागरिकता प्रभाग,
- 7 न्यायिक प्रभाग,
- 8 आपातकालीन सहायता प्रभाग,
- 9 स्थापनाधिकारी प्रभाग,
- 10 पुलिस प्रभाग,
- 11 राजनीतिक प्रभाग,
- 12 राज्य पुनर्गठन प्रभाग,
- 13 राज्य पुनर्गठन (सेवाएं) प्रभाग,
- 14 राष्ट्रीय प्रदेश प्रभाग (प्रशासन एवं सेवाएं आदि),
- 15 राष्ट्रीय प्रदेश (विधायी) विभाग,
- 16 सरकारी भवन प्रभाग,
- 17 कश्मीर प्रभाग,
- 18 कल्याण प्रभाग,
- 19 वित्त एवं लेखा प्रभाग,
- 20 जनशक्ति निदेशालय,
- 21 सार्वजनिक प्रभाग,
- 22 सार्वजनिक शिक्षा प्रभाग,
23. प्रशिक्षण प्रभाग,
- 24 संपुक्त मंत्रणा एवं अनिवार्य पचनिर्णय प्रभाग,
- 25 सचिवालय सुरक्षा संगठन,
- 26 शोध एवं नीति प्रभाग।

संलग्न कार्यालय

वर्तमान समय में भारत सरकार के गृह मंत्रालय में सलग्न संलग्न कार्यालय हैं।”

1 केन्द्रीय गुप्तचर ब्यूरो, नई दिल्ली

केन्द्रीय गुप्तचर ब्यूरो का जन्म सन् 1887 के टगी विभाग की एक विशेष शाखा से

हुआ है। इस शाखा का कार्य राजनीतिक और सामाजिक दशा के बारे में सूचनाएँ एकत्रित करना तथा आर्थिक विकास और राष्ट्रीय आंदोलन को प्रभावित करने वाले तत्वों की जानकारी रखना था। सन् 1904 में इस विभाग का नामकरण 'अपराधो गुप्तचर विभाग' के नाम से किया गया। सन् 1918 में इस विभाग के भगटन में महत्वपूर्ण परिवर्तन किये गये जिनके फलस्वरूप इसे 'केंद्रीय गुप्तचर विभाग' के नाम से अभिहित किया गया। दो वर्ष बाद इसे एक ब्यूरो का स्वरूप दिया गया और यह 'केंद्रीय गुप्तचर ब्यूरो' कहलाया जाने लगा। तब से आज तक इसका यही नाम चला आ रहा है। अब यह मंत्रिमंडल सचिवालय में है।

यह ब्यूरो देश की सुरक्षा में संबंधित गुप्त सूचनाएँ एकत्रित करता है तथा सुरक्षा के मामलों में सरकार का परामर्श देता है। इसका प्रधान एक डायरेक्टर है, जिसकी महापता के लिए अनेक क्षेत्रीय अधिकारी होते हैं। ब्यूरो का मुख्यालय नई दिल्ली में स्थित है।

2. केंद्रीय अन्वेषण ब्यूरो

केंद्रीय अन्वेषण ब्यूरो की स्थापना अक्टूबर, सन् 1963 में की गई। यह मुख्य रूप से एक भ्रष्टाचार विरोधी अभिकरण है जिसमें विशेष पुलिस मम्बाओं को सम्मिलित कर दिया गया है। यह केंद्रीय सरकार के कर्मचारियों पर भ्रष्टाचार संबंधी मामलों की जाच-पट्टाल करता है। इसके अनतिरिक्त लोक उद्यमों अथवा केंद्रीय सरकार द्वारा चलाये जाने वाले अर्द्ध-सरकारी उद्यमों के कर्मचारियों के मामले भी इस ब्यूरो में जाच-पट्टाल के लिये भेजे जाते हैं। इसके साथ ही यह सरकारी विभागों में व्याप्त भ्रष्टाचार, गवर्न, गोलमाल तथा धोखा-धड़ी के मामले एवं निजी क्षेत्र की कंपनियों आदि से संबंधित अनियमितताओं की सूचनाएँ एकत्रित करता है।

3 लाल बहादुर शास्त्री प्रशासनिक अकादमी, ममूरी

इस अकादमी की स्थापना सन् 1959 में 'भारतीय प्रशासनिक सेवा प्रशिक्षण स्कूल, दिल्ली' तथा 'भारतीय प्रशासनिक सेवा अधिकारी महाविद्यालय, सिमला' का विलय द्वारा की गई थी। इस अकादमी में अग्रिम भारतीय तथा केंद्रीय सभ्यताओं के अधिकारियों के लिए पृष्ठभूमि प्रशिक्षण एवं आधारभूत प्रशिक्षण दिये जाने की व्यवस्था है। सेवा में प्रवेश लेने के बाद आई ए एम, आई पी एम तथा केंद्रीय सेवाओं के नये मुक्त अधिकारी यहां प्रशिक्षण लेने आते हैं जिन्हें भारतीय इतिहास एवं संविधान, नागरिक कानूनों के प्राग्धान, लोक प्रशासन के सिद्धान्त एवं व्यवहार तथा प्रशिक्षणार्थी के राज्य विशेष की भाषा आदि विभिन्न विषयों में प्रशिक्षित करने की व्यवस्था है। अकादमी वरिष्ठ अधिकारियों के लिए नर्सरीकरण पाठ्यक्रमों एवं प्रशिक्षण योजनाओं का भी मधान करती है।

4. सचिवालय प्रशिक्षण विद्यालय, नई दिल्ली

इस विद्यालय की स्थापना मई, सन् 1948 में की गई थी। यहां पर केंद्रीय सरकार के मंत्रालयिक अधिकारियों एवं सचिवालयी कर्मचारियों की कार्य निपुणता की दृष्टि से तकनीकी प्रशिक्षण दिया जाता है।

5. जनगणना महारजिस्ट्रार कार्यालय, नई दिल्ली

महारजिस्ट्रार का यह कार्यालय सन् 1951 की जनगणना से संबंधित कार्यों को सम्पन्न करने के लिए गृह मंत्रालय द्वारा स्थापित किया गया था। सन् 1953 के जून माह के यह कार्य उप-महापंजीयक को सौंप दिया गया है। महापंजीयक की ओर से जनसंख्या के आंकड़ों में सुधार पर इस संगठन द्वारा अनेक सांख्यिकी प्रतिवेदन प्रकाशित किये जाते हैं जिनका विकास आयोजनाओं की दृष्टि से विशिष्ट महत्व है।

6. केंद्रीय रिजर्व पुलिस, भीमच (मध्य प्रदेश)

सन् 1939 में इस पुलिस फोर्स की स्थापना 'क्राउन्स रिप्रेजेन्टेटिव पुलिस' के नाम से की गई थी। स्वतंत्रता के पश्चात् इसका नाम परिवर्तित कर 'केंद्रीय रिजर्व पुलिस' कर दिया गया। यह रिजर्व पुलिस देश में आंतरिक सुरक्षा बनाये रखने में राजकीय पुलिस की सहायता करती है। इसका अध्यक्ष एक डिप्टी-जनरल होता है, जो गृह विभाग के सहायक में सकटकालीन स्थितियों से निपटने के लिए अपने संगठन को उद्यत रखता है।

7. सीमा सुरक्षा दल

सन् 1965 के पाकिस्तान युद्ध के पश्चात् भारत-पाक सीमा की सुरक्षा के उद्देश्य से सीमा सुरक्षा दल की स्थापना की गई। यह अर्ध-सैनिक पुलिस दल शांतकाल में सीमाओं की देखभाल करने के लिए उत्तरदाई है। पहले यह कार्य वे राज्य सरकारें किया करती थीं, जिनकी सीमा पाकिस्तान से मिली हुई थी, किंतु यह सारा काम अब इस स्वतंत्र संगठन के अधिकार क्षेत्र में है। यह दल सीमा सुरक्षा सेवा कानून, 1968 द्वारा अभिशसित होता है। इस दल का प्रमुख कार्य भारत-पाक सीमा पर होने वाले अपराधों, तस्करी एवं विदेशी नागरिकों की घुसपैठ आदि को रोकना तथा शत्रु द्वारा की जाने वाली इन्टेलिजेन्स आदि पर रोक लगाना है। दल का प्रधान इन्स्पेक्टर-जनरल कहलाता है तथा इसके वरिष्ठ अधिकारी आई पी एस के सदस्य हैं।

गृह मंत्रालय के अधीनस्थ कार्यालय

गृह मंत्रालय के उपर्युक्त 3 संगठन कार्यालयों के अतिरिक्त, 11 अधीनस्थ कार्यालय भी हैं। इन कार्यालयों का कार्य क्षेत्र राष्ट्रीय एवं अन्तर्राष्ट्रीय है। प्रशिक्षण कार्य में विशिष्टता रखने के साथ-साथ इन अधीनस्थ कार्यालयों के माध्यम से केंद्र प्रशासित क्षेत्रों का शासन गृह मंत्रालय के निदेशन में चलता रहता है। ये कार्यालय निम्न हैं—

1. सरदार पटेल राष्ट्रीय पुलिस अकादमी, हैदराबाद

भारतीय पुलिस सेवा के नये एवम् दरिष्ठ अधिकारियों को प्रशिक्षण देने के लिए सेंट्रल पुलिस ट्रेनिंग कालेज की स्थापना स्वतंत्र भारत में सन् 1948 में की गई। बाद में इसका नाम एवम् स्थान बदलकर राष्ट्रीय पुलिस अकादमी, माउण्ट आबू कर दिया गया। यहाँ पर आई पी एस अधिकारियों को प्रशिक्षण दिया जाने लगा। बाद में सातवें दशक में इस सस्था का स्थानांतरण करके हैदराबाद में इसे स्थापित किया गया और सरदार पटेल राष्ट्रीय पुलिस अकादमी के नाम से नामकरण किया गया। यहाँ पर भारतीय पुलिस सेवा के अधिकारियों को विशिष्ट प्रकार का व्यावसायिक प्रशिक्षण दिया जाता है। अकादमी का प्रधान एक डायरेक्टर होता है जो चरिष्ठ पुलिस महानिदेशक के समकल होता है।

2 समन्वय निदेशालय (घायरलेंस), नई दिल्ली

इस निदेशालय की स्थापना सन् 1950 में की गई थी। निदेशालय का मुख्य कार्य विभिन्न राज्यों की पुलिस सघार सेवाओं में समन्वय स्थापित करना तथा विभिन्न राज्यों के रेडियो सघार की तकनीकी समस्याओं पर परामर्श देना है। केन्द्र तथा राज्य कर्मचारियों को बेतार सघार से संबंधित तकनीकी प्रशिक्षण देने की भी यह निदेशालय व्यवस्था करता है। इसके नवीनीकरण प्रशिक्षण पाठ्यक्रम, राज्यों के पुलिस विभागों को पुलिस के आधुनिकीकरण में सहायता प्रदान करते हैं।

3. राष्ट्रीय अग्नि सेवा महाविद्यालय, नागपुर

इस कालेज की स्थापना 2 जुलाई, सन् 1956 को की गई। सामान्य जन-जीवन को अग्निकाण्डों से बचाने के लिए, आग बुझाने के वैज्ञानिक तरीकों का प्रशिक्षण दिया जाता है। इस सभ्य में की गई नई-नई शोधों पर भी इस विद्यालय में विचार-विमर्श होता है। यह कालेज पहले रामपुर में स्थित था, किन्तु सन् 1960 में इसे नागपुर स्थानांतरित कर दिया गया।

4. राष्ट्रीय नागरिक सुरक्षा महाविद्यालय, नागपुर

इस कालेज में सरकारी तथा गैर-सरकारी प्रशिक्षार्थियों को आपातकालीन सहायता संबंधी प्रशिक्षण दिया जाता है।

5. भारत-तिब्बत सीमा पुलिस, नई दिल्ली

यह पुलिस दल भारत-तिब्बत सीमा की चौकसी करता है। इसका प्रधान एक इन्स्पेक्टर-जनरल ऑफ पुलिस स्तर का अधिकारी होता है।

6. क्षेत्रीय पंजीकरण कार्यालय

भारत में विदेशों से आने वाले विदेशी नागरिकों के पंजीकरण हेतु चार क्षेत्रीय पंजीकरण कार्यालय हैं। ये कार्यालय दिल्ली, कलकत्ता, बम्बई तथा मद्रास शहरों में स्थित हैं। दिल्ली

का ऑफिस दिल्ली प्रशासन तथा कलकत्ता एव बम्बई कार्यालय यहा की राज्य सरकारों के नियंत्रण में कार्य करते हैं। ग्रन्थ कार्यालय ही एक मात्र ऐसा क्षेत्रीय कार्यालय है, जो प्रत्यक्ष रूप से केन्द्र के गृह मंत्रालय द्वारा प्रशासित एवं संचालित होता है।

7. प्रमणशील नागरिक आपातकालीन पुलिस, नई दिल्ली

प्रमणशील अतैनिक आपातकालीन फोर्स संगठन की स्थापना, आपातकालीन स्थिति में पुलिस दल द्वारा बचाव कार्यों में सहायता करने के लिए की गई है।

8-11 क्षेत्रीय कार्यालय, हिन्दी प्रशिक्षण योजना

हिन्दी प्रशिक्षण योजना के अंतर्गत गृह मंत्रालय, नई दिल्ली, कलकत्ता, मद्रास तथा बम्बई में चार क्षेत्रीय संगठन रखा है। इस योजना का उद्देश्य सरकार के अहिन्दी भाषी केंद्रीय कर्मचारियों को हिन्दी सिखाना है। सन् 1960 में राष्ट्रपति के आदेशानुसार 45 वर्ष से कम आयु वाले सरकारी कर्मचारियों के लिए हिन्दी सीखना आवश्यक है।

12. आंतरिक सुरक्षा अकादमी, माउण्ट आबू

सातवें दशक के उत्तरार्ध में जब आई पी एस अधिकारियों की प्रशिक्षण अकादमी माउण्ट आबू से हैदराबाद स्थानांतरित कर दी गई तो उसका नाम रखा गया सरदार पटेल राष्ट्रीय पुलिस अकादमी, हैदराबाद तथा आई पी एस अधिकारियों के प्रशिक्षण के स्थान पर माउण्ट आबू में आंतरिक सुरक्षा से संबंधित अधिकारियों एवम् कर्मचारियों के प्रशिक्षण एवम् ओरियंटेशन कार्यक्रम के लिए आंतरिक सुरक्षा अकादमी यहा स्थापित की गई। यह अकादमी भी पूर्णतया केंद्रीय गृह मंत्रालय के तत्वाधान में कार्य करती है।

13. औद्योगिक सुरक्षा बल, नई दिल्ली

आठवें दशक में देश के उद्योगों की सुरक्षा के लिए इस नये बल की स्थापना की गई। जैसा कि इसके नाम से परिलक्षित होता है, यह एक क्षेत्र विशेष की सुरक्षा के लिए बनाई गई पुलिस है। इसका मुख्य कार्यालय नई दिल्ली में स्थित है।

केन्द्र प्रशासित क्षेत्र और नेफा

केन्द्र प्रशासित क्षेत्रों में शासन तथा प्रशासन संबंधी सभी कार्यों की जिम्मेदारी भारत सरकार के गृह मंत्रालय के हाथों में है। नेफा का प्रशासन भी इस दृष्टि से केंद्रीय सरकार की प्रत्यक्ष जिम्मेदारी है। इन राज्यों को प्रदत्त सभी विषयों के प्रशासन से केंद्रीय गृह मंत्रालय घनिष्ठ रूप से संबंधित है। आजादी के पूर्व ये केंद्र प्रशासित क्षेत्र केवल चार थे—

- 1 अजमेर,
- 2 कुर्ग,
- 3 दिल्ली, और
- 4 अण्डमान, निकोबार।

देशी रियासतों के विलय से इनकी सख्या में वृद्धि हुई है। सन् 1950 में जब भारत का नया संविधान लागू हुआ उस समय संविधान की प्रथम अनुसूची भाग (सी) में इनकी सख्या ग्यारह थी—

1 अजमेर	7 कुर्ग
2 कूच बिहार	8 कोंच
3 भोपाल	9 मणिपुर
4 दिल्ली	10 त्रिपुरा
5 विलासपुर	11 विध्य प्रदेश
6 हिमाचल प्रदेश	

कूच बिहार को सन् 1950 में परियमी बंगाल के साथ मिला दिया गया और इसी प्रकार सन् 1954 में विलासपुर हिमाचल प्रदेश में विलीन हो गया। अण्डमान निकोबार विशेष रूप से अनुसूची (1) भाग (1) में रहे। इन राज्यों का प्रशासन स्टेट एक्ट, 1951 के अनुसार चलता रहा। राज्य पुनर्गठन कानून, 1950 ने ए, बी, सी और डी राज्यों का अंतर समाप्त कर अजमेर, भोपाल, विध्यप्रदेश, कुर्ग और कोंच के केन्द्र शासित क्षेत्रों को क्रमशः राजस्थान, मध्यप्रदेश, मैसूर (कर्नाटक) और बम्बई में मिला दिया। वर्तमान समय में केन्द्र प्रशासित राज्य निम्नलिखित हैं—

1 अण्डमान निकोबार तथा पोर्ट ब्लेयर	4 गोवा, दमन एवं द्वीप
2 दादरा एवं नगर हवेली	5 चण्डीगढ़
3 लक्षद्वीप, मिनिक्कोय अमीनदिवि	6 पाण्डीचेरी

इन केन्द्रीय प्रशासित राज्यों के प्रशासन हेतु गृह मंत्रालय की सलाह पर उपा-राज्यपाल मुख्य आयुक्त नियुक्त करता है और वे इस प्रशासन के लिए भारत सरकार के गृह मंत्रालय के प्रति उत्तरदाई होते हैं। गोवा, दमन-द्वीप, पाण्डीचेरी में विधानमण्डलों एवं मंत्रिपरिषदों की व्यवस्था है। अण्डमान निकोबार, सेकोण्डिव, मिनिक्कोय अमीनदिवि तथा चण्डीगढ़ में परामर्शदात्री समितियाँ हैं जो ससद द्वारा गठित की जाती हैं।

गृह मंत्रालय से संलग्न आयोग": केन्द्रीय सर्वकृता आयोग

सन्धानम् कमेटी की मिफारिश के परिणामस्वरूप लोक सेवाओं में व्याप्त प्रवृत्तियों को मिटाने के लिए इस आयोग की स्थापना फरवरी सन् 1964 में की गई। सामान्यतः यह आयोग केन्द्रीय अन्वेषण ब्यूरो द्वारा किये गये जाच-पड़ताल और परीक्षण को अपनी कार्यवाही का आधार बनाता है, किन्तु यदि आयोग स्वयं किमी विभाग की जाच करना चाहे तो सरकार इसे जाच कानून आयोग के अन्तर्गत एक स्वतंत्र जाच आयोग के रूप में नियुक्त कर सकती है। यह आयोग सरकार को अपना वार्षिक प्रतिवेदन प्रस्तुत करता है और यदि इसके द्वारा प्रस्तुत प्रतिवेदनों पर कार्यवाही नहीं की जाती तो यह सरकार को पुनः प्रतिवेदन प्रस्तुत कर सरकार का ध्यान आकर्षित कर सकता है। पद एवं स्थिति की दृष्टि

से सर्तकता आयोग लोक सेवा आयोग के समान है। कानूनी रूप से इस का प्रमुख कार्य सलाह देना है, लेकिन इसकी सलाह और सिफारिशें लोक सेवा आयोग की सिफारिशों की भांति मान्य मानी जाती हैं। वर्तमान समय में सर्तकता आयोग की तीन शाखाएँ हैं—

1. मुख्य कार्यालय,
2. प्रमुख तकनीकी परीक्षक संगठन,
3. विभागीय जाच आयुक्त का कार्यालय।

प्रत्येक मंत्रालय में सर्तकता संबंधी कार्य के संपादनार्थ एक सेल होता है। यह सेल उप-सचिव स्तर के अधीन कार्य करता ॥ जिसे सर्तकता अधिकारी के नाम से अभिहित किया जाता है। सर्तकता आयोग का निर्देशक सभी इकाइयों के सर्तकता अधिकारियों के कार्यों का समन्वय करता है। इसके अतिरिक्त यह विशेष पुलिस सस्थान का नियंत्रण भी करता है।

सर्तकता अधिकारी को मुख्य रूप से निम्नलिखित कार्य करने होते हैं—

- (अ) भ्रष्टाचार एवं दुर्य्यवहार को प्रोत्साहन देने वाली परिस्थितियों एवं कारणों को कम करना अथवा समाप्त करना।
- (ब) नियमित निरीक्षण या बिना सूचना दिये दौरे कर भ्रष्टाचार के कारणों की जाच करना तथा उनके निवारणार्थ प्रयास करना।
- (स) भ्रष्टाचार एवं गलत आचरण का सदेह होते ही उस पर तुरत कार्यवाही करना।

गृह मंत्रालय को परामर्श देने वाले विभिन्न निकाय

परामर्शदात्री निकायों के माध्यम से गृह मंत्रालय विभिन्न दृष्टिकोणों को प्रशासन में समन्वित करने का प्रयास करता है। ये निकाय अधिकतर बाध्यत्वक हैं और समितियों के रूप में सलाह देते हैं।

1. केन्द्रीय संस्थापना बोर्ड

इस बोर्ड की स्थापना सचिवालय से संबंधित अथवा सचिव के पद एवं उससे ऊपर के पदों की नियुक्तियों के सभ्य में (सचिव को छोड़कर) सिफारिश प्रदान करने के लिए की गई थी, किंतु सचिव, राजदूत एवं विदेश मंत्रालय के उच्च पदाधिकारियों तथा राष्ट्रपति द्वारा की जाने वाली सार्वजनिक नियुक्तियाँ इस बोर्ड के परामर्श क्षेत्र से बाहर हैं। इस बोर्ड के सात सदस्य होते हैं—

- (अ) भारत सरकार का कैबिनेट सचिव, अध्यक्ष
- (आ) भारत सरकार का संस्थापन अधिकारी, सचिव
- (इ) आर्थिक प्रशासन से संबंधित मंत्रालयों के दो प्रतिनिधि
- (ई) अन्य मंत्रालयों के तीन प्रतिनिधि

यह बोर्ड प्रशासकीय विशेषज्ञों का निकाय है और इसका परामर्श बाध्यकारी नहीं होता।

2. संकटकालीन राहत संगठन, केन्द्रीय परामर्शदात्री समिति

आपातकालीन सहायता संगठन की केन्द्रीय परामर्शदात्री समिति के दो कार्य हैं—

- (अ) आपातकालीन सहायता संगठन को आपातकालीन सहायता के सद्व्यवस्था में परामर्श देना, तथा
- (आ) आपातकालीन सहायता के कार्यक्रमों में जनता की अभिरूचि जागृत करना तथा इसके लिए जनता एवं सरकार के मध्य निकट संपर्क सूत्र पैदा करना।

इस समिति के सदस्य निम्न अधिकारी होते हैं—

1 गृह सचिव	अध्यक्ष
2 उप-सचिव (आपातकालीन सहायता)	सचिव
3 एक सरकारी अधिकारी	सदस्य
4 दो गैर-सरकारी	सदस्य

यह एक निश्चित समिति है और गृह सचिव की अध्यक्षता इसको महत्वपूर्ण बनाती है।

केन्द्र-प्रशासित प्रदेशों की परामर्शदात्री समितियाँ

गृह मंत्रालय में इस प्रकार की तीन समितियाँ सक्रिय हैं—

- 1 अण्डमान-निकोबार द्वीप के लिए परामर्शदात्री समिति, तथा
- 2 लक्षद्वीप-मिनिकोय एवं अमीनदिवी से संबंधित परामर्शदात्री समिति, तथा
- 3 चण्डीगढ़ से संबंधित परामर्शदात्री समिति।

इन परामर्शदात्री समितियों के माध्यम से संबंधित क्षेत्र से निर्वाचित समस्त सदस्य तथा अन्य गणमान्य गैर-सरकारी प्रतिनिधियों का सहयोग प्राप्त किया जाता है। ये सभी समितियाँ अपने-अपने क्षेत्रों की प्रशासनिक समस्याओं पर गृह मंत्रालय को परामर्श देती रहती हैं।

गृह मंत्रालय के कार्य

गृह मंत्रालय का इतिहास एवं संगठन की व्यापकता, उनके कार्यों की विशदता के प्रतीक हैं। इसके कार्य-व्यापार को देखने से विदित होता है कि यह एक बहुकार्यकारी मंत्रालय है। गृह मंत्रालय का मुख्य कार्य देश में शांति एवं सुव्यवस्था बनाये रखना है। सशस्त्र सैनिकों के अन्तर्गत आने वाले लगभग सभी कार्यों का संपादन इसी मंत्रालय के माध्यम से होता है जैसे नवीन राज्यों का निर्माण, उनके क्षेत्र में आवश्यकतानुसार फेर-बदल, राज्यों की सीमाओं का निर्धारण एवं उनका नामकरण, अपराधियों को क्षमा करना, प्राणदण्ड की आज्ञा को कुछ समय के लिए टालना, देशी रिसायलों के साथ क्रिये गये सनडोले एवं त्रिविधों को समाप्त करना, संविधान के आपातकालीन उपबन्धों को क्रियान्वित करना, भारत सरकार एवं राज्य सरकारों द्वारा आयोजित लाठरियों पर नियंत्रण रखना आदि विषयों पर इसे निर्णय लेने पड़ते हैं।

भाषा के संबंध में राष्ट्रपति द्वारा दिये गये निर्देशों से संबंधित कार्य, केन्द्रीय सरकार के लोक सेवाओं के लिए हिन्दी पढ़ाने की व्यवस्था, नागरिकता, राष्ट्रीयता, जनगणना आदि से संबंधित मामलों पर यह मंत्रालय प्रशासकीय पहल करता है और संबंधित समस्याओं का समाधान दृढ़ता है। इसी प्रकार समवर्ती सूची के अंतर्गत आने वाले विषयों के संबंध में भी जैसे अपराधी कानून, अपराध प्रक्रिया से संबंधित मामले, कैदियों को एक राज्य से दूसरे राज्य में भेजना, जन्म एवं मृत्यु के आंकड़े रखना, अधवार पुस्तकें एवं मुद्रण तथा प्रेस से संबंधित प्रश्नों आदि का प्रशासन गृह मंत्रालय के तत्वाधान में संपन्न होता है।

गृह मंत्रालय द्वारा संपादित किये जाने वाले कुछ महत्वपूर्ण कार्य निम्नलिखित हैं—

1. देश में शांति एवं सुव्यवस्था बनाये रखना

गृह मंत्रालय मुख्यतः ऐसे मामलों को निपटता है जिनका संबंध देश में शांति एवं सुव्यवस्था बनाये रखने से है। संपूर्ण देश में शांति और सार्वजनिक व्यवस्था को बनाये रखने के लिए समुचित उपाय करने की जिम्मेदारी इस मंत्रालय की है। ब्रिटिश शासन काल में भी गृह विभाग (जिसे अब गृह मंत्रालय कहा जाता है) गवर्नर-जनरल के अधीन रहा और आंतरिक शांति एवं व्यवस्था बनाये रखने के लिए उसे विशेष अधिकार प्राप्त थे। आज भी देश में शांति एवं व्यवस्था के भंग होने पर यदि राज्यों में राष्ट्रपति शासन लागू किया जाता है तो उन राज्यों का प्रशासन इसी मंत्रालय के द्वारा संचालित किया जाता है। राष्ट्रीय संकटकाल में भी केन्द्रीय सरकार की सारी शक्तियां यही मंत्रालय प्रयोग में लाता है। इसी प्रकार शांतिकाल में भी राज्यों की स्थिति पर केन्द्र सरकार अपना नियंत्रण रखती है जो अप्रत्यक्ष रूप से गृह मंत्रालय का ही कार्य है। साथ ही राज्यों की पुलिस, जेल, रेलवे पुलिस, सतर्कता ब्यूरो, केन्द्रीय रक्षा कालेज आदि विभिन्न संगठनों का नियोजन तथा उनके कार्यों के समन्वय द्वारा यह मंत्रालय सारे देश की कानून और शांति व्यवस्था पर निगरानी रखता है।

2. लोक सेवाओं का नियमन

केन्द्रीय सेवाओं की स्थापना तथा उनसे संबंधित अन्य प्रश्नों पर गृह मंत्रालय की सलाह से राष्ट्रपति निर्णय लेता है। यह भारतीय प्रशासनिक सेवा के अधिकारियों की नियुक्ति करता है। वित्त मंत्रालय के ऑफिस-स्टाफ एवं प्रशिक्षणालयों की व्यवस्था करता है और सचिवालय सेवाओं का पुनर्गठन भी करता है। सचिवालय सेवा तथा अन्य परिष्ठ पदों पर नियुक्ति के समय योग्य व्यक्तियों के चयन के लिए मंत्रालय द्वारा राज्य सरकारों से पर-व्यवहार किया जाता है। सभी सेवाओं की नियुक्ति, अनुशासन और अन्य शर्तों में एक मानकी स्तर बनाये रखने के लिए उनके सभी सामान्य विषयों का नियमन करना गृह मंत्रालय का विशेष उत्तरदायित्व है।

3. उच्च पदों की स्थापना एवं सेवा शर्तों का नियमन

गृह मंत्रालय भारत सरकार तथा राज्यों में उच्च पदाधिकारियों की नियुक्ति एवं

प्रतिनियुक्ति सवधी कार्यों का व्यवस्थापन करता है। उच्च अधिकारियों की सेवा शर्तों के नियमन के लिए यह वैधानिक कार्यवाही के लिए प्रवृत्त करता है। राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, मंत्री, उप-मंत्री, राज्यपाल आदि अधिकारियों के भत्ते, विशेषाधिकार, वेतन आदि के मामलों को यहाँ निपटाया जाता है। सर्वोच्च एवं उच्च न्यायालयों के मुख्य न्यायाधीशों तथा अन्य न्यायाधीश सदस्यों की नियुक्ति तथा सेवा शर्तों भी इसी मंत्रालय द्वारा नियमित की जाती हैं। इनके अतिरिक्त राष्ट्र-ध्वज, राष्ट्रीय प्रतीक, राष्ट्रीय-पंखी आदि से संबंधित विषय इस मंत्रालय के अधीन हैं, जो इन पर प्रशासनिक निर्णय लेकर समुचित वैधानिक सभाओं के सामने निर्णयार्थ प्रस्तुत करता है।

4 समन्वय संबंधी कार्य

गृह मंत्रालय एक समन्वयकारी मंत्रालय है। यह स्वयं इतने कार्य नहीं करता जितना कि दूसरे संबंधित मंत्रालय से करवाता है। सारे देश के सभी भागों की समस्याओं तथा स्थितियों पर इसे विशेष ध्यान रखना पड़ता है। राष्ट्रीय हित के प्रश्नों पर राज्य सरकारें इस मंत्रालय से परामर्श लेती हैं तथा यह उनके प्रयागों में समन्वय की स्थापना करता है। इसके सकटकालीन राहत प्रभाग का मुख्य कार्य ही यह है कि वह केन्द्र तथा राज्य स्तर पर सकटकालीन सहायता के लिए जो भी केन्द्रीय एवं राजकीय योजनाएँ बने उनमें समन्वय स्थापित करे।

5. भ्रष्टाचार निरोध एवं प्रशासनिक सुधार कार्य

लोक सेवाओं में भ्रष्टाचार विरोधी अभियान चलाने के लिए गृह मंत्रालय में एक सतर्कता आयोग कार्य करता है। इसी प्रकार प्रशासन में सुधार लाने के लिए इस मंत्रालय ने उच्च स्तरीय 'प्रशासनिक सुधार आयोग' की स्थापना की थी जिसने प्रशासनिक समस्याओं का अध्ययन कर उनके निराकरण के लिए अपने प्रतिवेदनों में सिफारिशें प्रस्तुत कर प्रशासन में सुधार लाने का प्रयास किया।

6 राजनीतिक कार्य

गृह मंत्रालय कुछ ऐसे भी कार्य सम्पन्न करता है जिसमें देश की राजनीति गंभीर रूप से प्रभावित होती है। ऐसे कार्यों में सभाघार पर प्रकाशन तथा पासपोर्ट आदि से संबंधित कार्य प्रमुख हैं। प्रेम से संबंधित कानूनों का प्रशासन, गैर-कानूनी मुद्रण के विरुद्ध कार्यवाहिया तथा देश में विदेशी पुस्तकों के आयात तथा आपत्तिजनक प्रकाशनों की जप्ती आदि कार्य यही मंत्रालय सम्पन्न करता है। पासपोर्ट देते समय यह देखता है कि ऐसा करने से देश की आंतरिक स्थिति तथा सुरक्षा के लिए कोई सकट तो नहीं उत्पन्न हो जावेगा। यह भारतीय पासपोर्ट अधिनियम तथा विदेशी नागरिकों से संबंधित कानूनों एवं संधिगत आदेशों के विषय में नीति-निर्णय लेता है।

7. केन्द्र प्रशासित राज्यों का प्रशासन

(अ) पाण्डिचेरी, गोवा, दमन, द्विप, दादरा एवं नगर हवेली और चण्डीगढ़ आदि केन्द्र प्रशासित राज्यों में शांति रखने एवं सुप्रशासन चलाने की दृष्टि से गृह मंत्रालय आवश्यक कदम उठाता है। इस कार्य के लिए जो विषय इसके प्रशासन क्षेत्र में आते हैं उनमें से प्रमुख हैं रेलवे, ग्राव तथा नगर के पुलिस संगठनों पर नियंत्रण संविधान तथा न्याय व्यवस्था से प्राप्त होने वाली फीस, न्यायालय के संगठन के मामले दिल्ली नगर निगम का संविधान और उसकी शक्तियां, दिल्ली अग्नि सेवा इन क्षेत्रों में चलने वाले अपराध एवं अपराधी गिरोहों पर रोक तथा लोकसेवाओं से संबंधित सामान्य प्रशासन।

(आ) अण्डमान-निकोबार द्वीपों से संबंधित सम्पूर्ण प्रशासन गृह मंत्रालय के नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण में कार्य करता है, किन्तु प्रशासनिक नियंत्रण की परिधी में निम्नलिखित विषय नहीं आते—

1 जंगल, शिक्षा, सड़क और पुल से संबंधित विषय,

2 द्वीप के अंदर तथा बाहर नावों की व्यवस्था।

(इ) लक्षद्वीप, मिनिकोय तथा जमीनदियी द्वीपों में आंतरिक नौका संचरण के विषयों को छोड़कर इन क्षेत्रों का सारा प्रशासन गृह मंत्रालय द्वारा संचालित किया जाता है।

इस प्रकार संगठन शक्तियों एवं कार्यों की दृष्टि से गृह मंत्रालय एक अत्यंत विशाल एवं व्यापक संगठन है। इसका संगठनात्मक स्वरूप तथा कार्य यह सिद्ध करते हैं कि यह मंत्रालय मुख्य रूप से एक सामान्यमात्मक संगठन अधिक है, और निष्पादक संगठन बहुत कम। कार्यक्षेत्र की जटिलता एवं प्रसार के कारण इनमें कार्यों का बोझाव भी दिखाई देता है। इस प्रकार से यह भारत सरकार के सभी प्रकार के महत्वपूर्ण कार्यों के संपादन के लिए विशेष रूप से उत्तरदाई है। वित्त व्यवस्था, राष्ट्रीय सुरक्षा के प्रश्न तथा विदेशियों से संबंधित सभी सरकार के विषय इस मंत्रालय द्वारा प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष रूप से संपादित किये जाते हैं। वित्त, प्रतिरक्षा तथा विदेश मंत्रालय इससे सहायता एवं सहयोग भागते हैं। अतः कार्यों का बोझाव एक स्वाभाविकता है। यस्तुत यह देश का सर्वाधिक महत्वपूर्ण मंत्रालय है और इसी तथ्य को ध्यान में रखते हुए मंत्रिमंडल के किसी बरिष्ठ सदस्य को ही इस मंत्रालय का भार अपने कंधों पर लेना पड़ता है। फिर भी संगठनात्मक दृष्टि से यह मंत्रालय आज तक अपने उसी ऐतिहासिक एवं परम्परागत स्वरूप में कार्य कर रहा है। शांति एवं सुव्यवस्था कायम रखने के लिए पुरानी कानून संहिताएं आज भी जीवित हैं, यद्यपि आज परिस्थितियां एवं शासन पद्धति बहुत कुछ बदल चुकी हैं। कानूनों में समुचित संशोधन के अभाव में कानून एवं व्यवस्था की राष्ट्रीय एवं राजकीय समस्याएं जटिल से जटिलतर होती चली जा रही हैं। नये प्रकार के सामाजिक एवं आर्थिक अपराध उभरकर शांति एवं व्यवस्था को धुनीती दे रहे हैं। प्रत्याचार नये-नये रूपों में बढ़ता दिखाई देता है। राजनीतिक स्वार्थ, बेरोजगारी तथा नैतिक स्तरों में गिरावट की प्रक्रिया से व्यापारियों, मजदूरों, कर्मचारियों

एव विद्यार्थियों के आंदोलनों में हिंसक प्रवृत्तियाँ घनपती जा रही हैं। स्वयं राजनीतिक दलों के आपसी विवाद विरोध बन कर व्यवस्था को झकझोरते दिखाई देते हैं।

इस कारण इन बढ़ते हुए दायित्वों को पूरा करने के लिए गृह मंत्रालय के पास न तो कुशल संगठन है और न ही इसका सेवीवर्ग इस दृष्टि से प्रशिक्षित है। भारत में शांति एव व्यवस्था के प्रशासकों को जन-साधारण का अविश्वास, घृणा तथा असहयोग, देशी रियासतों तथा अंग्रेजी शासन से विरासत में मिला है। पुराने दमनकारी तथा जन विरोधी तरीकों की पृष्ठ-भूमि में जनतंत्र का नया परिवेश नये तरीकों एव उत्तरदायित्वों को पूरा करने की जो मांग रखता है वह आज के गृह मंत्रालय की सबसे बड़ी चुनौती है। इन समस्याओं से निपटने के लिए निम्न सुझाव प्रस्तुत किये जा सकते हैं—

- 1 बढ़ती हुई हिंसा एव अव्यवस्था की समस्याओं से जूझने के लिए सर्वप्रथम यह आवश्यक है कि आज की बढ़ती हुई परिस्थिति एव सदर्भ में देश की कानून संहिता में आमूल-मूल परिवर्तन किए जायें। व्यवस्था प्रशासन कानून की क्रियान्विति एव अनुपालना है अतः कानूनों को ऐसा होना आवश्यक है कि वे सविधान में उल्लिखित सामाजिक एव आर्थिक न्याय की प्राप्ति के लक्ष्य में सहायक हो सकें। कानून के ये समोधन कानून की प्रक्रिया और अधिकारियों के दृष्टिकोणों में परिवर्तन ला सकेंगे। अब गृह मंत्रालय को विधि मंत्रालय के साथ सहयोग कर, कानूनी समोधनों पर निरंतरता से विचार करने के लिए एक प्रशासनिक पत्र बनाना उपयोगी होगा।
- 2 गृह मंत्रालय के सल्लाह कार्यालय के रूप में एक ऐसे विशेषीकृत पुलिस आयोग की स्थापना की जा सकती है जो पुलिस कर्मचारी-नीतियों के संबंध में समय-समय पर गृह मंत्रालय को परामर्श दे सके। निरंतरता से पुलिस प्रशासन में सुधार लाने वाला यह स्थाई एव विशेषीकृत पुलिस आयोग, पुलिस प्रशासन की सार्वजनिक प्रतिमा को भी सुधार सकेगा। कानून एव व्यवस्था प्रशासन के लिए अभी तक जिस प्रकार के पुलिस कर्मचारियों को भर्ती किया जाता है और जैसा पुराने ढर्रे का प्रशिक्षण दिया जाता है, वह सब वर्तमान सदर्भ में उगपुल प्रतीत नहीं होता। अतः एक ऐसे आयोग की आवश्यकता है जो संपूर्ण पुलिस प्रशासन को सुधार कर उसमें निहित बुराइयों का निवारण करने के लिए संगठनात्मक स्तर पर निरंतरता से कार्य कर सके।
- 3 गृह मंत्रालय का एक अन्य उत्तरदायित्व कानून के शासन के लिए प्रशिक्षित अधिकारी तैयार करना है। यह प्रशिक्षण अपराधों की रोकथाम के लिए अत्यंत आवश्यक है। स्वतंत्रता पर लगाये गये उचित प्रतिबंधों को हिंसक ढंग से तोड़ने से प्रजातंत्र की हत्या हो सकती है। अपराधियों को यदि जन-समर्थन मिलता है तो व्यवस्था भग होती है। इन अपराधियों को सजा दिलवाने के लिए उदारमनता

के स्थान पर एक जागृत नागरिक को गवाह और साक्षी बनकर आगे आना चाहिए, किन्तु ऐसे नागरिकों की सुरक्षा का प्रबंध भी प्रशासन को करना होगा। पुलिस अधिकारियों को नागरिकों का सौहार्द प्राप्त करने तथा जनसंपर्क बढ़ाने के लिए जनता को यह स्पष्ट किया जाना चाहिए कि कानून और न्याय, भगवानों के मूल कारण, किन-किन विशिष्ट परिस्थितियों में किस प्रकार विकसित होते हैं। कानून एवं व्यवस्था के भंग होने की परिस्थितियाँ जो प्रायः राजनीतिक तथा प्रशासनिक निर्णयों, पक्षपातपूर्ण नीतियों, निजी स्वार्थों तथा आपुनिक व्यवहार आदि के कारण उत्पन्न होती हैं, बाद में पुलिस कार्यवाही के पश्चात् पुलिस के माध्यम पर मढ़ दी जाती है। अतः अभाव, अकान, चुनाव, राजनीतिक दलों की योजनाओं आदि से उत्पन्न परिस्थितियों की पूर्व सूचनाएँ तथा उनसे उत्पन्न होने वाले लाभित अपराधों की जानकारी जनसाधारण को दी जानी चाहिए। इसके लिए गृह मंत्रालय को सभी स्तरों पर पुलिस प्रशिक्षण को आपुनिकतम मनोवैज्ञानिक तकनीकी तथा व्यावहारिक बनाने में पटल करनी चाहिए तथा सूचना एवं प्रसारण मंत्रालय के सहयोग से अपने यहाँ जन-संपर्क का एक ऐसा प्रशासकीय प्रकोष्ठ गठित करना चाहिए जो सार्वजनिक अपराधों के विच्छेद जनमानस बना सके।

4. इनके अतिरिक्त कुछ अन्य संगठनात्मक सुधार भी इस दृष्टि से विचारणीय होंगे। प्रशिक्षण का जो कार्य सलग्न तथा अधीनस्थ कार्यालयों के स्तर पर होता है उसे गृह मंत्रालय के प्रशिक्षण विभाग को अधिक व्यापक एवं उच्च-स्तरीय बनाना चाहिए।
5. इसके लिए शोध प्रकोष्ठ स्थापित किये जा सकते हैं। संकटकालीन परिस्थितियों के सदर्थ में देखते हुए यह उचित होगा कि गृह मंत्रालय के सचिवालय स्तर पर एक ऐसी स्वतंत्र प्रशासकीय इकाई की स्थापना की जाए जो इस स्थिति के लिए नीति आयोजना का कार्य करे।
6. एक अन्य सुझाव यह दिया जा सकता है कि केन्द्र प्रशासित क्षेत्रों की प्रशासनिक गतिविधियों का पर्यवेक्षण करने के लिए गृह मंत्रालय में मुख्य से एक प्रशासकीय विभाग की व्यवस्था कर दी जाए। ऐसा करने से इस कार्य में विशेषीकरण आ सकेगा और इन क्षेत्रों की बढ़ती हुई समस्याओं पर अधिक गहराई से विचार-विमर्श कर नीति-निर्माण का कार्य संभव बन सकेगा।
7. कुछ लोगों का यह भी कहना है कि इस मंत्रालय के संगठन में कई डिविजनों की व्यवस्था बहुत अधिक जटिल है। इन्हें कम किया जा सकता है और विभागों की संख्या घटाई जा सकती है।
8. संगठन तथा अधीनस्थ कार्यालयों में कार्य संचालन की रीति-नीतियों में जो परंपराएँ धली आ रही हैं, उनमें परिवर्तन लाये जाने के लिए इन कार्यालयों का प्रशासकीय संगठन पुनर्व्यवस्थित किया जाना समीचीन होगा।

वित्त मंत्रालय का संगठन तथा कार्य

वित्त व्यवस्था की सरकार के जीवन रक्त से तुलना की जाती है। वित्त तथा प्रशासन एक दूसरे से अभिन्न रूप से संबद्ध हैं। भारत सरकार का वित्त मंत्रालय संघीय सरकार के वित्त प्रशासन तथा उसमें संबंधित विभिन्न राज्यों के वित्तीय मामलों को निपटाने के लिए उत्तरदाई है। यह मंत्रालय उन अनुमानों तथा मदों पर व्यापक नियंत्रण रखता है, जो समद्वारा समय-समय पर स्वीकृत किये जाते हैं और जिनके लिए समद्वारा साधनों का विनियोजन भी किया जाता है। विभिन्न व्यवहारिक विभागों पर यह मंत्रालय प्रशासनिक नियंत्रण रखता है और उनके क्रिया-कलापों में समन्वय भी स्थापित करता है। सरकार की सामान्य आर्थिक तथा वित्तीय नीतियों तथा अन्य सहायक कार्यक्रमों का निर्धारण भी वित्त मंत्रालय में ही होता है। यह मंत्रालय सरकार के आय और व्यय के वार्षिक अनुमान तैयार करता है और उन्हें अनुमोदनार्थ समद्वारा के समक्ष प्रस्तुत करने के लिए उत्तरदाई है। समद्वारा द्वारा बजट की स्वीकृति के पश्चात् इस मंत्रालय में बजट की कार्यान्विति के लिए भी कार्यवाहियां की जाती हैं। इस प्रकार भारत सरकार का यह मंत्रालय मुख्यतः नियंत्रण और पर्यवेक्षण करने वाला संगठन है। वित्तीय कार्यों के प्रदत्त एवं प्रशासन में इस मंत्रालय की भूमिका केवल भारत सरकार को ही नहीं अपितु सारे देश की प्रशासनिक व्यवस्था को निर्णायक ढंग से प्रभावित करती है।

इस मंत्रालय का मंत्री कैबिनेट स्तर का एक वरिष्ठ एवं राष्ट्रीय नेता होता है। मंत्रिमंडल में उसका स्थान गृहमंत्री के बाद आता है। भूतपूर्व वित्त मंत्री श्री मोरारजी देसाई तो केन्द्रीय मंत्रिमंडल में उप-प्रधान मंत्री भी रह चुके हैं।

वित्त मंत्रालय का इतिहास

वित्त मंत्रालय की उत्पत्ति सन् 1810 की उस घटना में देखी जा सकती है जबकि भारत सरकार के जन-विभाग के विभाजन से वित्त विभाग उसमें पृथक् हुआ। उस समय इन दोनों विभागों का प्रशासन एक ही सचिव के हाथों में था। सन् 1816 में जब कंपनी शासन ने क्षेत्रीय-विभाग नाम एक नये विभाग की आधारशिला रखी, तो वित्त एवं राजस्व विभागों को उसी अधीनता में रखने की व्यवस्था की गई। इस नवनिर्मित विभाग का मुख्य उत्तरदायित्व भारत सरकार के राजस्व संबंधी मामलों के प्रशासन को संचालित करना था। अब इसका अध्ययन भी पृथक् रूप से सचिव स्तर पर नियुक्त किया गया लेकिन कंपनी प्रशासन में विभागों की स्थिरता कभी एक-सी नहीं रह सकी। अतः सन् 1830 में "क्षेत्रीय-विभाग" को समाप्त कर वित्त विभाग की सारी जिम्मेदारियां सामान्य विभाग (जन-विभाग जो सन् 1818 से सामान्य विभाग के नाम से अभिहित किया जाने लगा था) के सचिव के हाथों में सौंप दी गई। कालांतर में यह अनुभव किया गया कि दोनों विभागों की कार्यवाहियों को भुगार रूप से संचालित करने के लिए एक सचिव सक्षम नहीं हो सकता

या। अतः सन् 1843 में वित्त विभाग के लिए एक स्वतंत्र वित्त सचिव की नियुक्ति करना आवश्यक हो गया।

सन् 1843 में भारत सरकार एवं बंगाल सरकार के संयुक्त सचिवालय की व्यवस्था समाप्त हुई और भारत सरकार का एक पृथक् सचिवालय बनाया गया। यह सचिवालय वित्त विभाग सहित चार विभागों में संगठित किया गया। इसी बीच वित्त विभाग में एक परिवर्तन और हुआ और वह यह कि जो राजस्व शाखा अब तक वित्त विभाग के अधीन थी, उसे अब गृह विभाग में विलीन कर दिया गया।

सन् 1860 में भारत सरकार ने एक नई व्यवस्था अपनाई और उसके फलस्वरूप वित्त विभाग के कार्य क्षेत्र को व्यवस्थित करने के उद्देश्य से वाणिज्य से संबंधित सभी मामले, जो अब तक राजस्व विभाग द्वारा प्रशासित किये जाते थे, वित्त विभाग को सौंप दिये गये। इसलिए इस विभाग का पुनः नामकरण भी किया गया और अब यह वित्त एवं वाणिज्य विभाग के नाम से अभिहित किया जाने लगा। 1905 में पूनः वित्त विभाग से 'वाणिज्य' संबंधी कार्य छीन लिये गये और उन्हें नवः स्थापित 'वाणिज्य एवं उद्योग विभाग' को हस्तांतरित कर दिया गया। इस प्रकार यह विभाग "वित्त विभाग" के नाम से जाना जाने लगा।

सन् 1970 तक आते-जाते वित्त विभाग की जिम्मेदारियाँ कुछ कम होने लगीं। ये शक्तियाँ केन्द्र सरकार से सी जाकर धीरे-धीरे प्रांतीय सरकारों को दी जाने लगीं। समय-समय पर किये जाने वाले तकनीकी परिवर्तनों के फलस्वरूप भारत के वित्तीय प्रशासन पर अंतिम नियंत्रण भारत सचिव के हाथों में केन्द्रित हुआ, यद्यपि व्यवहार में गवर्नर-जनरल इन शक्तियों का उपयोग करता रहा। मर्ले मिन्टो सुधारों के अंतर्गत जब कुछ निश्चित वित्तीय विषय प्रांतीय सरकारों को हस्तांतरित किये गये तो वित्त विभाग का पुनर्गठन आवश्यक हो गया। इस पुनर्गठित विभाग की मुख्य रूप से सात शाखाएँ थीं।⁴

- | | |
|-----------------------|----------------------|
| 1. सामान्य वित्त | 5. नागरीय छाते |
| 2. राजस्व | 6. सेना संबंधी वित्त |
| 3. मुद्रा एवं बैंकिंग | 7. सेना संबंधी छाते |
| 4. वेतन एवं भत्ते | |

सन् 1919 के अधिनियम ने सर्वप्रथम महालेखा परीक्षक के पद को कानूनी रूप दिया। 1919 के अधिनियम के लागू होने से पूर्व भारतीय बजट को विधान मंडल में प्रस्तुत करने से पहले भारत सचिव से पूर्व अनुमति लेनी पड़ती थी। इस अधिनियम ने केन्द्रीय विधान मंडल को वित्त प्रशासन पर नियंत्रण रखने के कुछ सीमित अधिकार प्रदान किये। स्पाई वित्तीय समितियों और लोक लेखा समितियों के माध्यम से विधानमंडल का वित्त प्रशासन पर नियंत्रण बढ़ा। ये समितियाँ नवीन व्यय के विभिन्न मामलों पर प्रस्तावों पर विचार करती थीं। लेकिन फिर भी भारत सचिव भारत सरकार से संबंधित संपूर्ण आय-व्यय के मामलों को नियंत्रित करने की अंतिम शक्ति अपने हाथों में रखता था। राज्य

सचिव की सहायता के लिए भारतीय कार्यालय में दो सचिवों की व्यवस्था की गई थी। इन दोनों की अधीनता में अलग-अलग शाखाएँ थीं। भारतीय-कार्यालय में वित्त विभाग के मुख्य उत्तरदायित्व निम्नलिखित थे—

(अ) कर लगाने एवं उनको एकत्रित करने सदची प्रस्तावों का प्रशासन, (ब) भारत सरकार एवं प्रांतीय सरकारों के सामान्य वित्त प्रशासन से संबंधित प्रश्न, (स) भारत में सार्वजनिक और सेना संबंधी व्यय, (द) मुद्रा एवं बैंकिंग से संबंधित नीति, (प) ऋण संबंधित मामले।

भारत सचिव की वित्तीय मामलों में सहायता के लिए एक वार्षिक वित्तीय समिति की नियुक्ति भी की जाती थी। यह समिति, प्रकृति से एक सलाहकार समिति थी। यह उन विषयों से संबंधित थी जो भारत सचिव द्वारा इसे संप्रेषित किये जाते थे।

सन् 1935 के अधिनियम ने भी वित्तीय मामलों में भारत सचिव के अधिकार क्षेत्र अथवा अंतिम नियंत्रण शक्ति को कम नहीं किया। यद्यपि अब प्रांतों में स्वायत्त शासन और केन्द्र में द्वैध शासन की स्थापना की जा चुकी थी, किंतु वित्तीय विषयों पर भारत सचिव का अंतिम नियंत्रण बचावतू बना रहा।

द्वितीय महायुद्ध के बाद भारतीय कार्यालय का वित्तीय मामलों पर नियंत्रण कुछ कम हुआ। युद्ध के कारण भारत में आर्थिक-नियोजन वित्त विभाग का एक महत्वपूर्ण कार्य बना और इसलिए जो विभाग अब तक सात शाखाओं में संगठित थे उन्हें नौ शाखाओं में विभक्त कर पुनर्गठित किया गया—

- | | |
|----------------|------------------------|
| 1 राजस्व | 6 सार्वजनिक-व्यवस्थापन |
| 2 रेलवे | 7 बजट |
| 3 सुरक्षा | 8 वित्त |
| 4 संचार | 9 नियोजन |
| 5 व्यय सामान्य | |

स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् भारत सचिव का पद समाप्त कर दिया गया और लंदन स्थित वित्त विभाग एवं वित्त समिति ने भी कार्य करना बंद कर दिया। अब वित्त विभाग को जब पुन प्रतिष्ठापित किया गया तो उसे वित्त मंत्रालय का स्तर तथा नाम दिया गया। संगठन की दृष्टि से इस मंत्रालय में तीन शाखाएँ स्थापित की गई—

- 1 व्यय,
- 2 आर्थिक मामले,
- 3 राजस्व।

सन् 1949 में होने वाले परिवर्तनों के फलस्वरूप वित्त मंत्रालय के दो विभाग बने—

- 1 राजस्व एवं व्यय विभाग,
2. आर्थिक मामलों से संबंधित विभाग।

आर्थिक मामलों से संबंधित विभाग को चार प्रभागों में विभक्त किया गया—

- 1 बाह्य वित्त,
- 2 आंतरिक वित्त,
- 3 बजट,
- 4 नियोजन।

पंचवर्षीय योजना के सदर्भ में राजस्व प्रशासन के बढते हुए कार्य एवं महत्व को देखते हुए "राजस्व एवं व्यय विभाग" के राजस्व प्रभाग को 'प्रभाग श्रेणी' से हटाकर जुलाई 1956 में एक स्वतंत्र विभाग बना दिया गया और इस प्रकार "व्यय प्रभाग" का जो शेष बचा उसे एक अलग विभाग के रूप में गठित कर व्यय विभाग का नाम दिया गया।

अगस्त 1955 में वित्त मंत्रालय के अंतर्गत एक नवीन विभाग ने जन्म लिया, यह विभाग था "कंपनी ला विभाग"। इस प्रकार अब भारत सरकार के वित्त मंत्रालय में चार विभाग कार्य करने लगे—

- 1 आर्थिक मामलों से संबंधित विभाग,
2. राजस्व-विभाग,
- 3 व्यय विभाग, और
- 4 कंपनी ला प्रशासन से संबंधित विभाग।

सन् 1958 में कंपनी ला प्रशासन विभाग वाणिज्य एवं उद्योग मंत्रालय को हस्तांतरित कर दिया गया। सरकार की आर्थिक प्रक्रियाओं के समन्वय हेतु सन् 1963 में इस मंत्रालय में 'समन्वय विभाग' नाम से एक नया विभाग और छोटा गया। इसी वर्ष वित्त मंत्रालय ने 'वाणिज्य एवं उद्योग मंत्रालय' से कंपनी ला प्रशासन से संबंधित कार्य फिर से अपने हाथों में ले लिये और उन्हें 'राजस्व एवं कंपनी ला' विभाग के अंतर्गत रखा गया।

सन् 1964 में 'राजस्व और कंपनी ला विभाग' से कंपनी ला प्रशासन का कार्य तथा 'आर्थिक मामलों से संबंधित विभाग' से बीमा संबंधी कार्य लेकर वित्त मंत्रालय में एक नये विभाग का गठन किया गया। 'कंपनी संबंधी मामले तथा बीमा विभाग' नामक इस नये विभाग के जुड़ने से अब इस मंत्रालय में पांच विभाग हो गये—

- 1 राजस्व विभाग,
- 2 व्यय विभाग,
3. आर्थिक मामलों से संबंधित विभाग,
- 4 समन्वय विभाग,
- 5 कंपनी ला एवं बीमा विभाग।

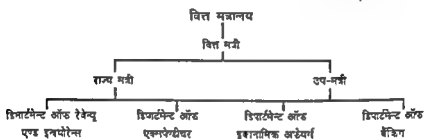
जनवरी 1966 में जब नई मंत्रीपरिषद् की रचना हुई तो "कंपनी ला एवं बीमा विभाग" को समाप्त कर दिया गया। कंपनी ला प्रशासन से संबंधित कार्य 'वित्त मंत्रालय' को हस्तांतरित कर दिये गये, और बीमा विषय, राजस्व विभाग के अधीन आ गया जिसे

बाद में 'राजस्व और बीमा विभाग' के नाम से अभिहित किया गया। जून 1967 में इस मंत्रालय का समन्वय विभाग भी समाप्त कर दिया गया और उसके कार्य व्यय विभाग को सौंप दिये गये। अतः वित्त मंत्रालय में अब फिर से तीन विभाग रह गये—

- 1 राजस्व एवं बीमा विभाग,
- 2 व्यय विभाग,
- 3 आर्थिक मामलों से संबंधित विभाग।

बैंकों के राष्ट्रीयकरण के कारण उत्पन्न स्थिति से निपटने के लिए एक नये विभाग का गठन और किया गया जिसे 'बैंकिंग विभाग' कहा जाता है।

वर्तमान में यह मंत्रालय एक कैबिनेट स्तर के मंत्री के अधीन है, जिसकी सहायता हेतु एक राज्य मंत्री और एक उप-मंत्री है, जो विभिन्न विभागों की देखभाल करते हैं।¹⁴



वर्तमान में वित्त मंत्रालय के चार विभाग हैं—

- (1) राजस्व एवं बीमा विभाग,
- (2) व्यय विभाग,
- (3) आर्थिक मामलों से संबंधित विभाग,
- (4) बैंकिंग विभाग।

राजस्व एवं बीमा विभाग

कानून की दृष्टि से राजस्व एवं बीमा विभाग प्रमुख रूप से निम्न कार्यों के निष्पादन के लिए उत्तरदाई है—

- (1) राजस्व एवं बीमा विभाग।
- (2) केन्द्रीय राजस्व मंडल से सम्बद्ध सभी मामले।
- (3) एक्साइज बिलों, चैकों, प्रामिसरी नोटों, लोडिंग बिलों, क्रेडिट पत्रों, बीमा पालिमियों, शेयरों के हस्तांतरण।
- (4) प्रॉक्सियों तथा रसीदों पर स्टैम्प ह्यूटी आदि से संबंधित मामले।
- (5) सभी प्रकार के स्टैम्पों की सप्लाई तथा वितरण।

- (6) आयकर (इनकम-टैक्स एपीलेट ट्रिब्यूनल से संबंधित मामलों को छोड़कर) कारपोरेशन कर, कंसेंट गेन्स कर, एक्सेस प्रोफिट्स कर, बिजनेस प्रोफिट्स कर, एस्टेट ड्यूटी, सम्पत्ति कर, व्यय कर, उपहार कर।
 - (7) रेलवे यात्री भाड़ा अधिनियम से संबंधित सभी मामले।
 - (8) केंद्र प्रशासित प्रदेशों में आबकारी के प्रशासन से संबंधित मामले, जैसे मादक पेय पदार्थ, अफीम, गाजा तथा अन्य मादक वस्तुएं।
 - (9) औपयिया अथवा सौन्दर्य प्रसाधन।
 - (10) अफीम की कृषि, उत्पादन तथा बिक्री, जलरक्षाक मादक वस्तुओं से संबंधित अन्तर्राष्ट्रीय समझौते तथा उनका क्रियान्वयन।
 - (11) सीमा कर नीति (जैसे भारतीय सीमा कर अधिनियम, सीमा कर बोर्ड, सीमा कर मूल्यांकन, उद्योगों की सीमा कर की दृष्टि से सुरक्षा, भूमि सीमा कर नीति, अन्तर्राष्ट्रीय मंडलीय, प्राथमिकताएं, इत्यादि) को छोड़कर सीमा कर से संबंधित सभी मामले, जिनमें समुद्र, वायुयान या स्थल मार्गों द्वारा माल के आयात-निर्यात पर लगे कर।
 - (12) राजस्व के हित में आयात-निर्यात पर लगे प्रतिबंध तथा निषेध और सीमा की व्याख्या।
 - (13) केंद्रीय आबकारी से संबंधित सभी मामले।
 - (14) नमक पर भारत विभाजन से पूर्व दी गई ड्यूटी की वापसी के सभी दावे।
 - (15) सामान्य बीमा से संबंधित नीतियां, बीमा-बिमा, 1938 का प्रशासन, जीवन-बीमा से संबंधित नीति, जीवन-बीमा व्यवसाय का राष्ट्रीयकरण, जीवन बीमा अधिनियम, 1956 का प्रशासन आदि। उपर्युक्त कार्यों की निष्पत्ति के लिए इस विभाग के अधीन निम्न प्रशासनिक एवं अधीनस्थ संगठन कार्य कर रहे हैं जो विभिन्न प्रकार के कार्यों के लिए उत्तरदाई हैं—
- (क) आयकर विभाग,
 - (ख) सीमाकर विभाग,
 - (ग) केंद्रीय आबकारी विभाग,
 - (घ) मादक वस्तुओं का विभाग।

राजस्व एवं बीमा विभाग का संगठन

यह विभाग केंद्रीय सरकार के सभी प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष करों के प्रशासन और बीमा कार्य के प्रशासन संबंधी मामलों के लिए उत्तरदाई है। राजस्व-संबंधी मामलों के संबंध में यह विभाग अपने निपटारा अधिकारों का प्रयोग अपने अधीन काम करने वाले दो महत्वपूर्ण बोर्डों (केंद्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड और केंद्रीय उत्पादन शुल्क तथा सीमा-शुल्क बोर्ड) के माध्यम से करता है। इन दोनों बोर्डों के लिए एक अध्यक्ष तथा तीन-तीन सदस्य होते हैं। अध्यक्ष

पदेन भारत सरकार का अतिरिक्त सचिव स्तर का अधिकारी होता है। सदस्यों का पदेन स्तर सयुक्त सचिव या उसके समकक्ष होता है।

कुछ महत्वपूर्ण प्रत्यक्ष कर तथा कर अधिनियम जो भारत सरकार के वित्त मंत्रालय द्वारा प्रशामित होते हैं, निम्न हैं-

- (1) आयकर (इनकम-टैक्स एक्ट, 1961),
- (2) सम्पत्ति कर (वैल्यू टैक्स एक्ट, 1957),
- (3) एस्टेट ड्यूटी (एस्टेट ड्यूटी एक्ट, 1958),
- (4) उपहार कर (गिफ्ट टैक्स एक्ट, 1958),
- (5) अतिरिक्त कर (कंपनीज प्राफिट सरटैक्स एक्ट)।

भारत सरकार द्वारा लगाये गये अप्रत्यक्ष करों में सघीय उत्पादन शुल्क तथा सीमा-शुल्क आदि विषय आते हैं। राजस्व, बीमा-विभाग तथा स्वर्ण नियंत्रण कानून, 1963 आदि विषय भी प्रशासन की दृष्टि से वित्त मंत्रालय के अंतर्गत आते हैं। भारत रक्षा नियम, स्वर्ण नियंत्रण के विनियम सबधी प्रावधानों के अंतर्गत भारत सरकार ने एक स्वर्ण नियंत्रण प्रशासक नियुक्त किया है, जो स्वर्ण नियंत्रण विनियमों की समुचित क्रियान्विति की देखभाल करता है। इसका मुख्य कार्य यह है कि देश में सोने का प्रयोग तथा उपभोग कम हो। यह स्वर्ण सबधी समस्त विषय में केन्द्र सरकार को परामर्श भी देता है। यह विभाग सात सलग्न कार्यालयों एवं अनेक अधीनस्थ कार्यालयों से युक्त एक बहुत बड़ा विभाग है। इनके अतिरिक्त विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण में एक लोक उद्यम भी है।

सेक्रेटरी	1
चेयरमैन, सेंट्रल बोर्ड ऑफ़ डाइरेक्ट टैक्सेज एण्ड एक्स-ऑफ़ियो	
एडीशनल सेक्रेटरी	1
मैम्बर, सेंट्रल बोर्ड ऑफ़ एक्साइज एण्ड कस्टम्स	3
मैम्बर, सेंट्रल बोर्ड ऑफ़ डाइरेक्ट टैक्सेज	3
स्वर्ण नियंत्रण प्रशासक एवं सयुक्त सचिव	1
उप-सचिव	17
सचिव	1
ऑफिसर आन स्पेशियल ड्यूटी	2
निदेशक	2
उप-निदेशक	1
अवर सचिव	31
सेक्शन ऑफिसर	51
प्रिंसिपल अफ़ेजर	1
अफ़ेजर्स	3

संलग्न कार्यालय

भारत सरकार के वित्त मंत्रालय के अधीन सात संलग्न कार्यालय हैं।

(1) बीमा विभाग, शिमला—(क) बीमा अधिनियम, 1938 का प्रशासन (संशोधित स्वरूप, 1861), (ख) इस अधिनियम के अंतर्गत कानूनी कार्यों के संपादन में केंद्र सरकार की सहायता करना, तथा (ग) बीमा परिपक्षों की सहायता करना।

(2) प्रचर्तन निदेशालय, नई दिल्ली—यह निदेशालय उन विषयों पर विचार करता है जो विदेशी (विनिमय-नियमन) अधिनियम, 1947 के घग होने पर उत्पन्न होते हैं।

(3) निरीक्षण निदेशालय (अनुसंधान, सांख्यिकी एवं प्रकाशन)—इस निदेशालय की स्थापना 1 दिसम्बर, 1960 को हुई। इसके कार्य हैं—

(अ) प्रत्यक्ष करों से संबंधित प्रशासन कार्य, बजट संबंधी नीति एवं प्रशासनिक नियंत्रण के लिए प्रत्यक्ष करों की व्याख्या करना।

(ब) कर संबंधी विषयों पर अनुसंधान एवं अध्ययन।

(स) विभिन्न प्रकार के करों के लिए फार्म आदि छपवाना।

(द) अखिल भारतीय राजस्व सांख्यिकी प्रकाशन।

4. निरीक्षण निदेशालय (आयकर निरीक्षण शाखा), नई दिल्ली—यह निदेशालय आयकर अधिकारियों पर कुशल नियंत्रण रखने के लिए उपाय करता है और सहायक आयुक्तों के कार्य का निरीक्षण करता है। 1 अप्रैल, 1946 से इस निदेशालय को वित्त मंत्रालय के संलग्न कार्यालय का स्तर दे दिया गया है।

निदेशालय का मुख्य कार्य परामर्शदात्री प्रकृति का है। सहायक आयुक्तों के निरीक्षण के लिए कार्यक्रम बनाना, निरीक्षण प्रतिवेदनों का परीक्षण करना तथा व्यक्तिगत स्तर पर उनका निरीक्षण करना, निरीक्षण के दौरान बतलाये गये दोषों को दूर करने के लिए क्षेत्रीय अधिकारियों को सामान्य निर्देश जारी करना, कार्यभार का मूल्यांकन करना तथा क्षेत्रीय अधिकारियों से संबंधित संगठनात्मक विषयों पर मंडल को परामर्श देना, इस निदेशालय के प्रमुख कार्य हैं।

5. निरीक्षण निदेशालय (आयकर) जांच-पड़ताल शाखा, नई दिल्ली—यह निदेशालय, जांच-पड़ताल आयोग की सिफारिश के आधार पर अक्टूबर सन् 1952 में स्थापित किया गया था। यह प्रत्यक्ष करों के केंद्रीय-मंडल के प्रति उत्तरदाई है। इसके मुख्य कार्य करों की घोषी के कठिन और जटिल मामलों की जांच-पड़ताल करना तथा “टेक्स इवेजन” रोकने के उपायों में समन्वय स्थापित करना है। विशेष सर्किलों का तकनीकी पर्यवेक्षण, सर्तकता संबंधी कार्य तथा विशेष प्रकार के मामलों में लेखों की परीक्षा प्रणाली के संबंध में सरकार को तकनीकी परामर्श एवं निर्देशन आदि भी यह निदेशालय देता है।

6. निरीक्षण निदेशालय, (सीमा-शुल्क तथा केन्द्रीय आवकारी), नई दिल्ली—यह निदेशालय 1939 में स्थापित किया गया था। सामाजिक निरीक्षण तथा तकनीकी प्रश्नों पर परामर्श देना इसके मुख्य कार्य हैं। प्रारम्भ में यह सी.बी.डी.डी. का ही एक भाग था, किन्तु 1 अप्रैल, 1946 को इसे बोर्ड में पुनर्गठन कर एक सलग्न कार्यालय का स्तर प्रदान कर दिया गया। पुनर्गठन के बाद इस निदेशालय के चार क्षेत्रीय कार्यालय बनाये गये हैं, जिनमें से तीन इलाहबाद, कलकत्ता और हैदराबाद में स्थित हैं। प्रधान कार्यालय दिल्ली में है।

इस निदेशालय को निम्न कार्य सौंपे गये हैं—(1) सीमा-शुल्क तथा केन्द्रीय आवकारी कलक्टरों का निरीक्षण करना, (2) मंडल द्वारा स्वीकृत सामान्य कार्यक्रमों के अनुसार कार्य करना तथा दोषों को रोकने तथा दूर करने के लिए प्रयास करना, (3) नियमों तथा कानूनों के व्यावहारिक कार्य संचालन पर प्रतिवेदन देना, (4) कार्य-कुशलता में सुधार के लिए सुझाव प्रस्तुत करना, (5) सीमा-शुल्क तथा केन्द्रीय आवकारी से संबंधित समस्याओं पर बोर्ड को परामर्श देना, (6) विशेष मामलों की जाय-पड़ताल कर उन पर प्रतिवेदन प्रस्तुत करना, (7) बोर्ड के आदेशानुसार प्रशिक्षण एवं विभागीय परीक्षाओं की व्यवस्था करना, तथा (8) बोर्ड द्वारा समय-समय पर दिये गये कार्यों का संचालन करना आदि।

7. राजस्व सतर्कता निदेशालय, नई दिल्ली—पहले (अर्थात् 1958 तक) यह निदेशालय सीमा-शुल्क एवं केन्द्रीय आवकारी निदेशालय की एक इकाई के रूप में कार्य करता था, परन्तु बाद में करों की चोरी पकड़ने की दृष्टि से इसका पुनर्गठन किया गया। वर्तमान में इस निदेशालय का सबसे अधिक महत्वपूर्ण कार्य करों की चोरी संबंधी कार्यों के बारे में सूचना प्राप्त करना तथा अखिल भारतीय स्तर पर करों की चोरी रोकने की कार्यवाहियों को संचालित करना है। इसके अतिरिक्त, यह केन्द्रीय आवकारी कलक्टरों के सतर्कता एवं जाय-पड़ताल अधिकारियों को प्रशिक्षण देने की व्यवस्था भी करता है।

अधीनस्थ कार्यालय

राजस्व एवं बीमा विभाग के अधीन सात अधीनस्थ कार्यालय सगठित किये गये हैं—

1. सीमा-शुल्क एकत्रित करने वाले कार्यालय—बम्बई, कलकत्ता, मद्रास, विशाखापत्तनम और काडला—इन कार्यालयों का कार्य भारत से आने-जाने वाले माल का मूल्यांकन कर उस पर सीमा-शुल्क लगाना तथा उसे वसूल करना है। करों की चोरी की रोकथाम के लिए ये कार्यालय प्रशासकीय कदम उठाते हैं। माल के आयात और निर्यात पर लगाई गई सीमाओं एवं प्रतिबंधों की क्रियान्विति भी इन कार्यालयों द्वारा की जाती है। इस समय सारे देश में सीमा-शुल्क कार्यालय हैं, जिनमें से उपर्युक्त पांच के अतिरिक्त अन्य कार्यालय कोचीन, पाण्डिचेरी तथा गोवा के तटवर्ती बंदरगाहों में स्थित हैं।

सीमा-शुल्क अधिकारी केन्द्रीय राजस्व मंडल (सी बी आर) के प्रत्यक्ष पर्यवेक्षण में

रहता है और प्रत्येक सीमा-शुल्क कार्यालय एक सीमा-शुल्क सग्रहकर्ता के नियंत्रण एवं निर्देशन में कार्य करता है।

2. केन्द्रीय आबकारी कलक्टरों के कार्यालय—बम्बई, कलकत्ता, मद्रास, बंगलौर, नई दिल्ली, शिलांग, हैदराबाद, इलाहाबाद, बड़ौदा, पटना, पुना नागपुर, कोचीन, वरनपुर, पॉन्म और पाण्डिचेरी आदि में हैं—केन्द्रीय आबकारी कलक्टरों के कार्यालय सम्स्त केन्द्रीय आबकारी करों को संग्रह करने एवं एकत्रित करने के लिए उत्तरदाई हैं। इन पर आबकारी तथा सीमा-शुल्क के केन्द्रीय बोर्ड का नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण है। देश के विभिन्न नगरों में इसके सोलह कलक्टरों के क्षेत्रीय कार्यालय हैं।

3. आयकर विभाग—आयकर विभाग की प्रशासनिक व्यवस्था विभिन्न इकाइयों में विभाजित की गई है। इनमें से प्रत्येक इकाई एक आयकर आयुक्त के अधीन कार्य करती है। आयकर विभाग 26 इकाइयों का प्रशासन चलाता है। नवीन आयकर कानून के लागू हो जाने के कारण आयकर आयुक्तों के कार्य एवं उत्तरदायित्वों में पिछले कुछ वर्षों से अभूतपूर्व वृद्धि हुई है। आयकर-विभाग के अधिकारियों को नागपुर में प्रशिक्षण दिया जाता है। प्रशिक्षण इकाई की अध्यक्षता आयकर आयुक्त द्वारा की जाती है।

4. सांख्यिकी तथा गोपनीय शाखा (केन्द्रीय आबकारी), नई दिल्ली—प्रारम्भ में यह बोर्ड के कार्यालय की एक शाखा मात्र थी, किंतु 1 अप्रैल, 1946 से इसे पूर्णकालीन रूप में संगठित किया गया है। इसी समय इसे एक अधीनस्थ-कार्यालय का स्तर भी दिया गया। इस शाखा के मुख्य कार्य हैं—(1) बोर्ड के आयोग के लिए तथ्य आबकारी, सीमा-शुल्क तथा अफीम सबंधी सांख्यिकी सूचना संग्रहित करना, (2) उसकी व्याख्या करना, तथा (3) सांख्यिकी की दृष्टि से बोर्ड को तकनीकी परामर्श देना।

5. केन्द्रीय राजस्व नियंत्रण प्रयोगशाला, नई दिल्ली—यह प्रयोगशाला—(1) सीमा-शुल्क प्रयोगशालाओं के लिए विश्लेषणात्मक तरीकों की खोज कर उनके स्तर को ऊंचा उठाने के लिए प्रयत्न करती है, (2) राजस्व विभाग को तकनीकी रसायनिक परामर्श देना भी इसका एक महत्वपूर्ण कार्य है।

6. नारकोटिक्स तथा अफीम विभाग, ग्वालियर—नारकोटिक्स आयुक्त का कार्यालय नवम्बर, 1950 में ग्वालियर में स्थापित किया गया। यह सारे देश के नारकोटिक्स प्रशासन के विभिन्न पटलुओं में समन्वय तथा सुधार लाने तथा अन्तर्राष्ट्रीय समझौतों के अनुसार भारत के दायित्वों का निर्वाह करने के लिए प्रशासकीय प्रयास करता है।

7. संकटकालीन जोखिम बीमा योजना निदेशालय, नई दिल्ली—उक्त निदेशालय, सितम्बर 1965 को स्थापित किया गया था। इसका प्रधान कार्यालय दिल्ली में है तथा इसके क्षेत्रीय केन्द्र कानपुर, कलकत्ता, मद्रास तथा बम्बई नगरों में हैं। इस निदेशालय का कार्य उन योजनाओं को प्रवर्तित करना है जो संकटकालीन जोखिम (माल तथा फैक्ट्री) बीमा अधिनियम, 1962 के अन्तर्गत वर्णित की गई है।

लोक उद्यम

‘राजस्व एव बीमा विभाग’ के अतर्गत वर्तमान में एक लोक उद्यम भी कार्य कर रहा है। यह निगम जिसे जीवन बीमा निगम कहते हैं देश के सबसे बड़े निगमों में से एक है।

1 जीवन बीमा निगम, बम्बई—भारत सरकार ने, 1956 में देश में जीवन बीमा व्यापार का राष्ट्रीयकरण इसलिए किया था कि पॉलिसी होल्डर्स को सुरक्षा प्रदान की जा सके तथा देश के सभी वर्गों के लोगों में अधिक-से-अधिक बीमा करवाने की प्रवृत्ति बढ सके। पंचवर्षीय योजनाओं के क्रियान्वयन में जनता द्वारा की जाने वाली बचत को बढ़ाना भी उसका एक उद्देश्य था। जीवन बीमा निगम एक कानूनी निगम है और संपूर्ण जीवन बीमा व्यापार के क्षेत्र में हैं इसे व्यापक अधिकार हैं।

निगम के दिन प्रतिदिन के कार्यों में परामर्श देने हेतु अनेक समितियों का गठन किया गया है। इनमें से कुछ प्रमुख समितिया निम्न हैं—

- 1 कार्यपालक समिति
 - 2 निवेश समिति
 - 3 सेवा एव बजट समिति
 - 4 जन-संपर्क समिति
 - 5 क्षेत्रीय परामर्शदात्री-मंडल
 - 6 एम्पलायीज एण्ड एजेन्ट्स सबध समिति
- निगम का मुख्यालय बम्बई में स्थित है।”

(अ) व्यय विभाग

व्यय विभाग निम्नलिखित विषयों का प्रशासन संचालित करता है—(1) वित्तीय निगम एव प्रतिबंध और वित्तीय शक्तियों का प्रत्यायोजन, (2) भारत सरकार के सभी मंत्रालयों एव कार्यालयों से संबंधित वित्तीय अनुमतिया, विशेषतः उन विभागों में जिन्हें कोई सामान्य अध्यादेश विशेष आदेश प्राप्त नहीं है, (3) वित्तव्ययिता लाने के लिए सरकारी सस्थानों की भर्ती पर पुनर्विचार, (4) लागत लेखा सबधी प्रश्नों पर मंत्रालयों तथा सरकारी उद्यमों को परामर्श देना तथा उनकी ओर से लागत की जाच का कार्य संचालना, (5) भारतीय लेखा परीक्षण विभाग, (6) दिल्ली प्रशासन से संबंधित व्यय के प्रस्ताव, (7) प्रतिरक्षा लेखा विभाग, (8) हीराकुण्ड बाध योजना के मुख्य लेखा-अधिकारी एव वित्तीय परामर्शदाता कार्यालय, (9) केन्द्रीय वेतन आयोग, आदि से संबंधित अन्य मामले।

इनके अतिरिक्त, स्थानीय करारोपण, राज्य वित्त, कंपिटल बजट, प्लानिंग एव विकास वित्त, औद्योगिक प्रबंध फूल सहित, सरकारी उद्यम मंडल से संबंधित विषयों का प्रशासन भी इसी विभाग के अतर्गत आते हैं।

सार रूप से हम यह कह सकते हैं कि व्यय विभाग भारत सरकार के समस्त व्यय

का नियंत्रण करता है और अपव्यय को रोकने के लिए उत्तरदाई है।

व्यय विभाग का संगठन

वित्त मंत्रालय के तीन अन्य विभागों की भांति इस विभाग में कोई सलाह और अधीनस्थ कार्यालय नहीं है। यह संपूर्ण विभाग सात प्रभागों में विभक्त है, जिनका संगठन और कार्य इस प्रकार है—

1. संस्थापना प्रभाग—यह प्रभाग विभिन्न वित्तीय नियमों एवं विनियमों के प्रशासन का कार्य देखता है। इनके केंद्रीय सरकार के कर्मचारियों की सेवा संबंधी शर्तें, कर्मचारी निरीक्षण इत्यादियों का कार्यभार आदि समग्र रूप से इसी प्रभाग के प्रधान अधिकारी के अधीन है।

2. असेनिक व्यय प्रभाग—प्रस्तुत प्रभाग प्रतिरक्षा मंत्रालय को छोड़कर अन्य सभी प्रशासकीय मंत्रालयों को वित्तीय मामलों पर परामर्श देता है। कार्य की अधिकता एवं तकनीकी प्रकृति को देखते हुए इस प्रभाग के कार्य को उपयुक्त समूह बनाकर 10 उप-प्रभागों में बांट दिया गया है। प्रत्येक उप-प्रभाग एक अवर सचिव या सयुक्त सचिव के अधीन रहता है। इन उप-प्रभागों के अन्य अधिकारी सरकारी क्षेत्र के विभिन्न उद्यमों के निदेशक भइलों में तथा सरकार से भारी मात्रा में वित्तीय सहायता पाने वाले स्थापित सत्ताधारी संगठनों के अधिशासी निकायों में सरकार के वित्तीय प्रतिनिधियों के रूप में कार्य करते हैं।

3. लोक उद्यमों का ब्यूरो—सरकारी उद्यमों के सेवा समन्वय तथा मूल्यांकन एजेंसी के रूप में सरकारी उद्यमों के इस ब्यूरो की स्थापना अप्रैल 1965 में की गई थी। इसका उद्देश्य प्रयोजनाओं के तकनीकी, आर्थिक तथा वित्तीय पहलुओं के मध्य समन्वय और मूल्यांकन संबंधी व्यवस्था स्थापित करना तथा सरकारी उद्यमों के कार्य-संचालन को एकीकृत एवं सुदृढ़ बनाना है। कार्यालय का गठन पांच प्रभागों में व्यवस्थित है जिनमें, (1) उत्पाद, (2) निर्माण, (3) वित्त, (4) विविध प्रबंध, तथा (5) सूचना एवं अनुसंधान प्रभाग कहा जाता है। इन प्रभागों के अतिरिक्त इस ब्यूरो के कार्यालय में आंतरिक समन्वय के लिए भी एक स्वतंत्र संगठन कार्य करता है।

4. लागत लेखा प्रशाखा—विभाग की यह शाखा लागत तथा अर्थ संबंधी अध्ययन के लिए प्रशासकीय रूप से उत्तरदाई है। इसके द्वारा सरकारी तथा गैर-सरकारी कंपनियों के लेखों की जाय की जाती है। यह शाखा अन्य मंत्रालयों तथा विभागों से लागत तथा कीमत संबंधी समस्याओं के बारे में प्राप्त विभिन्न प्रश्नों पर उन मंत्रालयों को सलाह देने के अतिरिक्त पेट्रोलियम उत्पादनों के लिए घाटप लाइन की लागत की निर्धारण समिति, अफीम नुकसान जाय समिति, सरकारी मुद्रणालय समिति जैसी अनेक समितियों के कार्यों में भी सहायता एवं सहयोग देती है।

5. योजना वित्त प्रभाग—यह प्रभाग राज्य योजनाओं, राज्य वित्त व्यवस्थाओं तथा

केन्द्र और राज्य कानूनों के वित्तीय अथवा आर्थिक प्रभाव रखने वाले कार्यों को निपटाता है। उपलब्ध साधन स्रोतों के सदर्थ में औद्योगिक उद्यमों, मिचाई, विजली तथा बाढ़ नियंत्रण परियोजनाओं में निवेश के लिए यह राज्य सरकारों के प्रस्तावों पर केन्द्र सरकार को अपनी सलाह देता है तथा राज्यों के वित्तीय साधनों का अध्ययन करता है। केन्द्रीय मंत्रालयों को जिन परियोजनाओं में भारी पूजी लगानी होती है, उनके प्रस्तावों की छानबीन भी इसी प्रभाग द्वारा की जाती है।

6. कर्मचारी निरीक्षण इकाई—इसकी स्थापना विशेष पुनर्गठन इकाई के पुनर्गठन के फलस्वरूप सन् 1969 में हुई। इसके मुख्यतः दो उद्देश्य हैं—(अ) प्रशासनिक कार्य-कुशलता के अनुरूप कर्मचारियों की संख्या में कमी करना तथा (ब) कार्य प्रतिमानों के निष्पादन-मानदण्ड निर्धारित करना।

7. रक्षा-व्यय विभाग—यह विभाग एक वित्तीय सलाहकार के अधीन कार्य करता है। इसकी सहायता के लिए प्रभाग में चार अतिरिक्त वित्तीय सलाहकार तथा अनेक उप-वित्तीय सलाहकार हैं। ये सभी स्थल-सेना के प्रमुख स्टाफ अधिकारियों के साथ सम्बद्ध हैं। विभाग का कार्य रक्षा-डेप्युट्री, प्रतिरक्षा मंत्रालय तथा उनसे संबंधित अन्य मंत्रालयों के अधीनस्थ अधिकारियों को वित्तीय सलाह देना है। इस विभाग का वित्तीय सलाहकार सीमावर्ती सड़क विकास बोर्ड का भी सदस्य एवम् वित्तीय सलाहकार होता है। वह अपने नियंत्रण में कार्य करने वाले प्रतिरक्षा लेख महानियंत्रक के माध्यम से प्रतिरक्षा संबंधी उपलब्धियों, व्यय की आंतरिक लेखा-परीक्षा, हिसाब-किताब के प्रश्न तथा उनके सकलन आदि के कार्यों के लिए भी प्रशामकीय दृष्टि से उत्तरदाई है।

व्यय विभाग का सचिवालय*

मधिव (वित्त)	1
सचिव (व्यय)	1
अतिरिक्त सचिव	2
समुक्त सचिव	10
निदेशक	1
उप-सचिव	25
मुख्य लागत लेखा अधिकारी	1
वरिष्ठ लागत लेखा अधिकारी	3
उप-सलाहकार	3
वित्त सलाहकार	3
अवर सचिव	40
वरिष्ठ शोध अधिकारी	11
संनिपर आर्किटेक्ट	1

सीनियर एनेलिस्ट	7
ऑफिसर आन स्पेशल इयूटी	1
उप-निदेशक	3
शोध-कम ट्रेनिंग ऑफिसर	1
लागत सेवा ऑफिसर	1
उप-वित्त अधिकारी	7
उप-लागत सेवा अधिकारी	2
अनुभागाधिकारी	66
कनिष्ठ एनेलिस्ट	19
उप-अभियन्ता	1
उप-अर्किटेक्ट	1
उप-निदेशक	4
उप-लागत सेवा अधिकारी	14

रक्षा प्रभाग

वित्तीय सलाहकार और अतिरिक्त सचिव	1
अतिरिक्त वित्तीय सलाहकार एवं समुक्त सचिव	4
उप-वित्तीय सलाहकार एयम् उप-सचिव	10
सहायक वित्तीय सलाहकार एयम् अवर सचिव	28
अनुभागाधिकारी	58

(घ) आर्थिक मामलों का विभाग

आर्थिक मामलों का यह विभाग कानूनी दृष्टि से निम्न विषयों पर नीति निर्माण एवं नीति क्रियान्विति के लिए उत्तरदाई है—

1. विदेशी मुद्रा नियंत्रण कानून प्रशासन,
2. विदेशी मुद्रा बजट निर्माण,
3. विदेशी मुद्रा प्रोती का नियंत्रण, जिसमें विदेशी मुद्रा की दृष्टि से आयात के प्रस्तावों की जाच करना भी सम्मिलित है,
4. विदेशी पूंजी विनियोजन,
5. सोने और चांदी का आयात-निर्यात,
- ॥ निम्नलिखित शीपकों के अंतर्गत भारत सरकार को प्राप्त होने वाली तकनीकी तथा आर्थिक विदेशी सहायता—
 - (अ) कोलम्बो योजना तकनीकी सहयोग स्कीम,
 - (ब) अमरीकी चार सूत्री कार्यक्रम,

- (स) सयुक्त राष्ट्र सघ तकनीकी सहायता प्रशासन,
 (द) विभिन्न विदेशी सरकारों द्वारा प्रदान की जाने वाली अम्याई तकनीकी सहायता।
- 7 भारत द्वारा अन्य देशों को दी जाने वाली सहायता का प्रशासन—
 (अ) कोलम्बो योजना के अंतर्गत सहयोगिक आर्थिक विकास के लिए नेपाल सरकार को दी जाने वाली आर्थिक तथा तकनीकी सहायता,
 (ब) कोलम्बो योजना के सदस्य राष्ट्रों को तकनीकी सहायता स्कीम के अंतर्गत दी जाने वाली सहायता,
 (म) कोलम्बो योजना की परिषद् तथा योजना की परामर्शदात्री।
- 8 समिति की बैठकों से संबंधित सारे प्रश्न तथा विशेष रूप से निम्न विषय—
 (अ) अमरीकी तकनीकी सहायता मिशन,
 (ब) अमरीकी विकास ऋण कोष,
 (स) कोलम्बो योजना,
 (द) नार्वे द्वारा सहायता,
 (य) फोर्ड प्रतिष्ठान तथा राक फेलर प्रतिष्ठान,
 (र) विदेशों से प्राप्त होने वाले ऋण तथा अनुदान, अन्तर्राष्ट्रीय बैंक, अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष, आपान-निर्णय बैंक इत्यादि से प्राप्त होने वाले ऋण तथा अनुदान।

आंतरिक वित्त

- 9 मुद्रा तथा बैंकिंग विषयों से सम्बद्ध निम्नलिखित प्रश्न—
 (अ) मिल्बर, रिफाइनरी प्रोजेक्टों सहित मिक्युरिटी प्रेमें तथा टकमानें,
 (ब) मिकके,
 (स) नाटों का चलन,
 (द) रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया, स्टेट बैंक ऑफ इण्डिया तथा दूसरे बैंक,
 (य) स्वदेशी बैंक,
 (र) पूजा ऋण तथा पूजा देने वाले व्यक्ति,
 (ल) निफोसिएबिल इन्फ्रामेन्ट एक्ट, 1881 के अंतर्गत अवकाश,
 (व) भारत-पाक बैंकिंग समझौते का प्रशासन,
 (स) भारत के चैरिटेबल एण्डोमेन्ट्स के कोषाध्यक्ष के कार्य।

आर्थिक परामर्श

- 10 सयुक्त राष्ट्र सघ तथा उसमें सम्बद्ध संगठनों (जैसे आर्थिक तथा सामाजिक परिषद्, एशिया तथा मधुरपूर्व के लिए आर्थिक आयोग इत्यादि) में भारत के

भाग लेने से संबंधित आर्थिक तथा वित्तीय प्रश्नों पर आवश्यक सामग्री प्रस्तुत करना तथा सक्षिप्त निर्देश आदि तैयार करना।

बजट

11. साधन तथा छोट
12. रेलवे बजट को छोड़कर अनुपूरक तथा अधिक अनुदानों सहित केन्द्रीय बजट का निर्माण,
13. केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों द्वारा ऋण लिए जाने तथा बाजार ऋणों की व्यवस्था
14. लोक ऋण अधिनियम का प्रशासन,
15. केन्द्रीय ट्रेजरी नियमों का प्रशासन,
16. ब्याज की दरों, ऋण की दरों, प्रोडक्टिविटी, टैस्ट रेड्स इत्यादि को निर्धारित करना,
17. लेखांकन तथा लेखा परीक्षण की प्रक्रियाओं का निर्धारण तथा वर्गीकरण,
18. राज्यों के पुनर्गठन, देश के विभाजन तथा सघीय स्तर पर वित्तीय एकीकरण से सम्बद्ध मामले,
19. भारत की आकस्मिक निधि संबंधी नियमों का प्रशासन,
20. केन्द्रीय वित्त स्थिति को सुदृढ़ करने के लिए ट्रेजरी बिल्ल,
21. केन्द्रीय तथा राज्यों के बजटों की सामान्य रूप-रेखा,
22. वित्त आयोग,
23. छोटी बचत (जिसमें राष्ट्रीय बचत संगठन का प्रशासन भी सम्मिलित है।)

आयोजना

24. राज्यों को संविधान में निहित बानूनी अनुदान तथा उनके विकास कार्यक्रमों और अन्य स्वीकृत उद्देश्यों के लिए अत्याई वित्तीय अनुदान एवं ऋण प्रदान करना,
25. स्थानीय करारोपण,
26. राजकीय वित्त,
27. सार्वजनिक सस्थाओं, जैसे निगमों, नगरपालिकाओं आदि द्वारा ऋण लेना,
28. पूंजीगत बजट,
29. महत्वपूर्ण आर्थिक प्रश्नों से सम्बद्ध सहकारिता,
30. आयोजन तथा विकास,
31. कराधान जाय आयोय,
32. भारतीय लोक प्रशासन साधन को अनुदान,
33. केन्द्र तथा राज्यों के विधान के आर्थिक एवं वित्तीय पहलुओं की जाय पडताल।

विक्री-कर

34. 1956 के भारतीय विक्री-कर अधिनियम का प्रशासन,

- 35 1956 के विट्ली-कर कानून विधेयक एव वैलीडेशन एक्ट का प्रशासन,
 36 विट्ली-कर के स्थान पर अतिरिक्त आवश्यकता कर का आरक्षण,
 37 राज्यों के विट्ली-कर से संबंधित वे मामले, जो राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए आए हैं।

बीमा

- 38 सामान्य बीमा से संबंधित नीति, 1958 के बीमा अधिनियम का प्रशासन, बीमा कंपनियों के सच का सग्रह, जीवन बीमा निगम की अधीनस्थ कंपनियां,
 39 जीवन बीमा से संबंधित नीति, जीवन बीमा व्यवसाय का राष्ट्रीयकरण, 1956 के जीवन बीमा अधिनियम का प्रशासन तथा जीवन बीमा न्यायाधिकरण।

निगम

- 40 औद्योगिक वित्त निगम (आई एफ सी) अधिनियम, 1948 तथा पुनर्वास वित्त प्रशासन (आर एफ ए) अधिनियम, 1948 का प्रशासन,
 41 राज्य वित्त निगम अधिनियम, 1951 के अंतर्गत राज्यों के वित्तीय निगम,
 42 भारत औद्योगिक ऋण तथा निगम लिमिटेड,
 43 रिफाइनन्स कारपोरेशन फार इन्डस्ट्री।

स्टाक एक्सचेंज

- 44 मिक्रुरिटॉज कान्ट्रैक्ट्स (रेगुलेशन) एक्ट, 1956 का प्रशासन,
 45 स्टॉक एक्सचेंजों का नियंत्रण।

पूजी निगम

- 46 ज्याइन्ट स्टॉक कंपनियों द्वारा जारी किये जाने वाली पूजी पर नियंत्रण।

विविध

- 47 बीमा विभाग का प्रशासन जो वित्त मंत्रालय का एक ऐसा विभाग है जिसके कार्य क्षेत्र की सीमा सबसे अधिक लंबी है। देश की समूची आर्थिक स्थिति इसी विभाग के कार्य क्षेत्र का विषय है।

आर्थिक मामलों के विभाग का संगठन

इस विभाग के अंतर्गत एक सलग्न कार्यालय तथा आठ अधीनस्थ कार्यालय कार्य कर रहे हैं। इनके अतिरिक्त विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण में एक लोक उद्यम भी संगठित किया गया है। यह विभाग निम्नलिखित प्रभागों में विभक्त है। ये प्रभाग हैं—

- 1 बजट-प्रभाग,
- 2 आंतरिक वित्त प्रभाग,
- 3 बाह्य वित्त एवं विदेशी सहायता प्रभाग,

- 4 आर्थिक प्रभाग,
- 5 प्रशासन प्रभाग।

1. बजट प्रभाग

यह डिप्टीजन भारतीय रेलों के अतिरिक्त केन्द्रीय सरकार के बजट, अनुदानों की अनुपूरक मांगें तथा अतिरिक्त अनुदानों की मांगों को तैयार करने और प्रस्तुत करने का कार्य करता है। राष्ट्रपति शासन के अंतर्गत आने वाले राज्यों के बजटों और उनकी अनुपूरक मांगों का प्रबंध भी इसी प्रभाग में किया जाता है। इनके अतिरिक्त यह प्रभाग सरकारी ऋण और अल्प वधत योजनाओं (जिनमें सरकारी सावधि जमा योजनाएँ भी सम्मिलित हैं) तथा सरकारी भविष्य निधि से संबंधित अन्य मामलों के संबंध में भी विभाग के सहयोग से आपकर वार्षिकी जमा योजना का काम भी करता है। राष्ट्रीय वधत संगठन की सर्वोपरि जिम्मेदारी इसी प्रभाग पर है।

बजट प्रभाग के अन्य कार्य जिन विषयों से संबंध रखते हैं, उनमें से कुछ इस प्रकार हैं—

- 1 राज्य सरकारों द्वारा बाजार से लिए जाने वाले ऋणों तथा केन्द्रीय एवं राज्य सरकारों की आर्थिक उपपन्न नीति पर निगरानी रखना
- 2 भारत की आकस्मिक निधि का प्रशासन,
- 3 भारत के नियंत्रक व महालेखा परीक्षक के कर्तव्यों तथा शक्तियों सहित लेखा परीक्षा और लेखा चालन से संबंधित अन्य प्रश्न,
- 4 वित्त आयोग से संबंधित सभी विषय,
- 5 केन्द्रीय सरकार द्वारा दिये जाने वाले ऋणों के ब्याज की दरों का निर्धारण तथा समय-समय पर उनकी समीक्षा करना,
6. केन्द्रीय राजकीय नियमों का प्रशासन तथा नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक के प्रतिवेदनों को संसद के सदन में प्रस्तुत करना आदि।

2. आंतरिक वित्त प्रभाग

यह प्रभाग पूंजी निगमों के नियंत्रण, मुद्रा और सिक्कों की बलाई, टकसालों और उनके धातु परीक्षण विभागों के प्रशासन, चांदी शोधन-प्रायोजन, इण्डिया सिक्कुरिटी प्रेम, सिक्कुरिटी पेपर मिल प्रायोजना और कोलार स्वर्ण खनन उद्योगों से संबंधित महत्वपूर्ण विषयों के नित्य पत्र के प्रशासन के विषय में कार्यवाही करता है। प्रतिभूति सविदा (विनियम) अधिनियम, 1950 का प्रबंध तथा देश के शेर बाजारों के विनियम कार्य के लिए भी यही प्रभाग उत्तरदाई है।

3. बाह्य वित्त एवम् विदेशी सहायता प्रभाग

यह प्रभाग विदेशी तथा अन्तर्राष्ट्रीय आर्थिक एवं वित्तीय सस्थाओं से भारत के आर्थिक

सबधों का संचालन करता है। इसका सबध विदेशी मुद्रा विदेशी निवेश, बाह्य वित्त और भारत को विदेशों से प्राप्त होने वाली अथवा भारत द्वारा विदेशों को दी जाने वाली तकनीकी सहायता से है। व्यापार और अदायगी के सबध में विदेशों से विद्य जाने वाले अनुबन्धों और विदेशी व्यापार-नीति के सबध में व्यापक प्रश्नों की छानबीन भी इसी प्रभाग द्वारा की जाती है। यह अपने निवेश अनुभाग की सहायता में विदेशी निवेशकर्ताओं एवम् तकनीकी विशेषज्ञों को भारत स्थित उद्यमों तथा कपनियों में आकर्षित करने के लिए सामान्य नीतियां बनाता है। भारत में विदेशी कपनियों की व्यापारिक कार्यवाही को हतोन्मूढित कर विदेशी मुद्रा की बचत करता है। भारत में स्थापित विदेशी कपनियों या विदेशियों की बहुसंख्या वाली कपनियों के भारतीयकरण की समस्याओं पर भी इस प्रभाग में विचार-विमर्श चलता रहता है।

4. आर्थिक प्रभाग

यह अर्थ प्रभाग की एक परामर्शदात्री प्रशाखा है। इसका मुख्य कार्य आर्थिक नीति सबधी प्रश्नों के बारे में मंत्रालय को परामर्श देना और अर्थ-व्यवस्था की प्रवृत्तियों का विश्लेषण करना है। यह प्रभाग विदेशों में होने वाली आर्थिक घटनाओं और विशेष रूप से उन घटनाओं पर भी दृष्टि रखता है जिनका भारतीय अर्थ-व्यवस्था पर गहरा प्रभाव पड़ता है। यह भारतीय रिजर्व बैंक, योजना आयोग तथा केन्द्रीय सांख्यिकी प्रशाखाओं के निकट सहयोग से कार्य करता है। बजट के समय ससद के सम्मुख एक आर्थिक सर्वेक्षण प्रस्तुत करता है तथा केन्द्रीय बजट का आर्थिक और कार्यात्मक वर्गीकरण प्रस्तुत कर सामनों को वित्त प्रशासन में प्रशिक्षित करने में महत्त्व करता है।

5. प्रशासन प्रभाग

यह प्रभाग, विभाग के ऐसे प्रशासनिक विषयों से संबंधित कार्य करता है, जिनमें सतर्कता और संगठन तथा कार्य प्रणाली-सबधी कार्य समिति भी सम्मिलित है। जहां तक इस विभाग के पदों का सबध है, प्रभाग ने हाल ही में मंत्रिमंडल सचिवालय की ओर से जारी किये गये निर्देशों के अनुसार वैज्ञानिक आधार पर व्यावसायिक प्रबंध का कार्य भी अपने हाथ में ले लिया है।

विभाग का सचिवालय

विशेष सचिव	1
अतिरिक्त सचिव	1
मुख्य आर्थिक सलाहकार	1
आर्थिक सलाहकार	1
समुक्त सचिव	6
निदेशक	7
मुख्य लेखाकार	1

उप-आर्थिक सलाहकार	1
उप-सचिव	10
ऑफिसर आन स्पेशल ड्यूटी (अकान्ट्स)	1
अवर सचिव	20
संयुक्त निदेशक	4
उप-निदेशक	3
उप-आर्थिक सलाहकार	3
वरिष्ठ शोध अधिकारी	10
वरिष्ठ अकाउन्ट्स अधिकारी	1
उप-लेखा अधिकारी	6
सेक्सन ऑफिसर (तकनीकी)	2
शोध अधिकारी	17
सेक्सन ऑफिसर	52
प्रशासनिक अधिकारी	2
अधीक्षक (वित्त आयोग)	1
वित्त अधिकारी	1

विभाग के संलग्न कार्यालय

राष्ट्रीय बजट संगठन, नागपुर

यह संगठन देश में अल्प बजट अभियान को प्रोत्साहित करता है, जिससे लोग अपनी भावी आवश्यकताओं के लिए अपनी आय का कुछ अंश बचा सकें। सामान्य जनता की बिकान कार्यों में रुचि जागृत कर उसे अपनी बजट को इन राष्ट्रीय कार्यक्रमों में लगाने की प्रेरणा देना इसका प्रमुख उत्तरदायित्व है। इस संगठन का प्रधान कार्यालय नागपुर में स्थित है। यह नीति संबंधी सभी विषयों में पहल करता है तथा क्षेत्रीय कार्यालय एवं उनके अधिकारियों पर सीधा प्रशासकीय नियंत्रण रखता है।

अधीनस्थ कार्यालय

1-3 भारत सरकार की टकसालें

भारत सरकार की तीन टकसालें बम्बई, कलकत्ता तथा हैदराबाद में स्थित हैं। इनका कार्य सभी मूल्यों के सिक्के छालना है। ये टकसालें बैंकों, विश्वविद्यालयों, सरकारी सस्थाओं और रेलवे के लिए पैडल, बैंज तथा टोकन आदि बनाने का कार्य भी करती हैं। सिक्कों के छोटे छोटे होने की जाच भी इन टकसालों में होती है।

4. इण्डिया सिन्क्रोरिटी प्रेस, नासिक रोड

इस प्रेस की स्थापना सन् 1925 में की गई थी। कार्य की दृष्टि से यह प्रेम तीन प्रशामकीय इकाइयों में बटी हुई है—

1. स्टाम्प प्रेस,
2. क्रेन्मी नोट प्रेम, तथा
3. केन्द्रीय स्टाम्प भण्डार।

5. घांटी परिष्करणशाला, कलकत्ता

यह शाखा उन मित्रों से घांटी निकालती है जो युद्ध के दौरान जारी किये गये और फिर बाद में जिनका प्रसारण रोक लिया गया था।

6. मिन्क्रोरिटी पंपर मिल्म, होशंगाबाद

सन् 1967-68 में होशंगाबाद में स्थापित यह मिल्म प्रति वर्ष लगभग 2000 टन क्रेन्मी तथा बैंक नोट छापने का कार्य करती है। अभी हाल में इसकी उत्पादन क्षमता को बढ़ाये जाने के लिए प्रयास किया गया है।

7. पुनर्वास वित्त प्रशासन इकाई, नई दिल्ली

पुनर्वास वित्त प्रशासन की स्थापना देश के विभाजन के तुरंत बाद पश्चिमी और पूर्वी पाकिस्तान से आये शरणार्थियों के सहायताार्थ की गई थी। स्वतंत्रता के बाद से प्रशासन कई वर्षों तक शरणार्थियों को रक्षण देता रहा। अब यह शाखा गौण इकाई है।

8. कोलार स्वर्ण छनन उद्यम, उरगांव, कर्नाटक

एक मिनर, 1962 को भारत सरकार ने कोलार स्वर्ण छनन उद्यम को मैमूर सरकार से अपने हाथ में ले लिया और तभी से यह उद्यम भारत सरकार के वित्त मंत्रालय के प्रशासनिक नियंत्रण में एक विभागीय उद्यम के रूप में चलाया जा रहा है। छनित स्वर्ण को साफ कर केन्द्रीय सरकार देश की विदेशी मुद्रा की रिजर्व मात्रा को बढ़ानी रहती है। स्वर्ण उत्पादन के अनिश्चित यह उद्यम भारतीय भूगर्भ सर्वेक्षण तथा भारतीय छनन ब्यूरो के साथ मिलकर कोलार स्वर्ण क्षेत्र के विकास का कार्य भी संचालित करता है।

लोक उद्यम

1. रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया, बम्बई

रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया की स्थापना ब्रिटिश शासन काल में 1935 में रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया एक्ट के अंतर्गत की गई। स्वतंत्रता के बाद सन् 1948 में इसका राष्ट्रीयकरण कर दिया गया। रिजर्व बैंक का मुख्य कार्य देश की मूल आर्थिक व्यवस्था को नियंत्रित करना है जिसमें कि आर्थिक स्थायित्व बनाया रखा जा सके। यह सरकार द्वारा अपनाई गई आर्थिक

नीतियों के अनुसार आर्थिक विकास का प्रयास करता है। अर्थ तंत्र का नियमन करने के लिए यह देश की करेंसी, बैंक व्यवस्था एवम् साख व्यवस्था पर नियंत्रण करता है। इस कारण ये रिजर्व बैंक को नोट प्रसारित करने का एकाधिकार दिया गया है। यह कामर्शियल बैंकों तथा राज्य एवं अन्य सहकारी बैंकों जैसी अन्य वित्तीय संस्थाओं के लिए बैंकर की हैसियत से कार्य करता है। साख के नियमनकर्ता के रूप में यह सामान्य साख नियंत्रण का कार्य भी करता है। देश के बैंकों के स्वस्थ विकास को प्रोत्साहित करना तथा सरकार के बैंकिंग एवम् वित्तीय कार्यों का संचालन इसके प्रमुख कार्य हैं। यह बैंक अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार एवम् राष्ट्रीय विकास तथा कल्याण की दृष्टि से रुपये के विनिमय मूल्य को बनाये रखने का अत्यंत महत्वपूर्ण कार्य करता है। जब से भारत सरकार ने देश के आर्थिक विकास के कार्य को अधिक उत्साह से सम्माला है, तभी से इस बैंक का कार्य क्षेत्र तीव्रता से बढ़ा है। यह औद्योगिक तथा कृषि वित्त की सुविधाएँ बढ़ाने के लिए पड़ल करता है। कामर्शियल तथा सरकारी बैंकों के क्रिया-कलाप, भुगतान संचालन, कंपनी तथा सरकारी वित्त तथा प्रतिभूति बाजार के संबंध में आकड़े एकत्रित करता है तथा उन पर आधारित साप्ताहिक एवम् विश्लेषण को अपने साप्ताहिक प्रकाशनों में प्रकाशित करता है। इसके ऐसे प्रशासकीय कार्य हैं जो अर्थ-व्यवस्था को स्थायित्व देते हैं एवं विकासोन्मुख भी बनाते हैं। इसका केन्द्रीय कार्यालय बम्बई में है, जो सरकार को वित्तीय, आर्थिक एवम् बैंक संबंधी विषयों पर विशिष्ट सलाह देता है। रिजर्व बैंक शाखाएँ देश के सभी प्रमुख शहरों में पाई जाती हैं।

रिजर्व बैंक की प्रशासनिक व्यवस्था एक केन्द्रीय निदेशक मंडल करता है। इसके सदस्य भारत सरकार द्वारा नियुक्त किये जाते हैं। इन सदस्यों में से एक सदस्य वित्त मंत्रालय से भी सम्मिलित किया जाता है। बैंक का गवर्नर इसका मुख्य कार्यपालक होता है और उसकी सहायता के लिए एक डिप्टी गवर्नर होता है। भारत सरकार को यह कानूनी अधिकार है कि यह नीति निर्माण एवं बैंक कार्यों के कानूनों के संबंध में इस बैंक को समय-समय पर निर्देश भेजे।

2. स्टेट बैंक ऑफ इण्डिया, बम्बई

स्टेट बैंक ऑफ इण्डिया अधिनियम, 1955 के अंतर्गत 1 जुलाई, 1955 को इस बैंक की स्थापना हुई। इस बैंक की स्थापना का मुख्य उद्देश्य देश के देशी एवं अर्ध-देशी क्षेत्रों में बहुत बड़ी संख्या में बैंकिंग सुविधाएँ उपलब्ध करना था। यह बैंक छोटे उद्योगों के विकास के लिए विशेष वित्तीय प्रावधान रखता है और सरकारी क्षेत्रों को सहयोग देता है।

बैंक का प्रबंध एक केन्द्रीय बोर्ड द्वारा किया जाता है। केन्द्र सरकार इसके सभापति एवं उप-सभापति की नियुक्ति करता है। बोर्ड के द्वारा दो प्रबंध निदेशक नियुक्त किये जाते हैं। बैंक के अतिरिक्त शेयर होल्डर्स छ निदेशक निर्वाचित करते हैं। रिजर्व बैंक की सहमति से केन्द्र सरकार अन्य 16 निदेशक नियुक्त करती है, जो यथासंभव आर्थिक एवं प्रादेशिक विषयों का प्रतिनिधित्व करते हैं।

3. औद्योगिक वित्त निगम, नई दिल्ली

इस निगम की स्थापना समद के एक कानून के अंतर्गत सन् 1948 में की गई थी। छोटी-छोटी कंपनियां तथा सहकारी संस्थाएँ इस के माध्यम से भारत सरकार द्वारा वित्तीय सहायता प्राप्त करती हैं। इस निगम का एक महत्वपूर्ण कार्य औद्योगिक संस्थाओं को अल्पकालीन तथा मध्यकालीन ऋण देना है। लेकिन यहाँ यह उल्लेखनीय है कि निगम केवल उन्हीं कंपनियों एवं सहकारी संस्थाओं को सहायता देता है जिनका संबंध उत्पादन, ट्रेडिंग, माइनिंग तथा होटल आदि व्यवसायों से है। पिछड़े हुए क्षेत्रों को सहायता देने के लिए यह विशेष योजनाएँ बनाता है। निगम का प्रबंध एक निदेशक बोर्ड द्वारा किया जाता है जिसमें एक सभापति होता है और उसकी नियुक्ति केन्द्रीय सरकार द्वारा की जाती है। इसके अतिरिक्त बोर्ड में कुछ अन्य सदस्य होते हैं, जो भारतीय औद्योगिक विकास बैंक, बीमा-कंपनियों तथा सहकारी बैंकों के प्रतिनिधि होते हैं।

निगम की निम्नलिखित शाखाएँ हैं, जो बम्बई, कलकत्ता तथा मद्रास शहरों में स्थित हैं।

4 कृषि पुनर्वित्त निगम, बम्बई

कृषि पुनर्वित्त निगम कानूनी निगम के रूप में जुलाई 1963 से कार्य कर रहा है। यह निगम प्राथमिक रूप से एक पुनर्वित्त एजेंसी है और यह उन बैंकों को वित्तीय सुविधाएँ उपलब्ध कराता है, जो कृषि विकास के लिए ऋण की मांग करती हैं। इस प्रकार स्पष्ट है कि यह कृषि विकास की विभिन्न आयोजनाओं के लिए पुनर्वित्त की व्यवस्था करता है। इसका संबंध कृषि विकास की उन प्रमुख आयोजनाओं से रहता है जिनकी वित्त-व्यवस्था केन्द्रीय भूमि मार्गज बैंकों या एपेक्स सहकारी बैंकों द्वारा स्तोदजनक रूप से नहीं की जाती। अपवादस्वरूप यह निगम उन सहकारी संस्थाओं को भी प्रत्यक्ष रूप से ऋण दे सकता है, जिनकी स्वीकृति रिजर्व बैंक ने दे दी है। इस प्रकार यह रिजर्व बैंक से सम्बद्ध निगम है जिसके द्वारा उपयुक्त संस्थाओं के सरकारी गारंटी के आधार पर पुनर्वित्त की व्यवस्था की जाती है। निगम का प्रबंध एक निदेशक मंडल द्वारा किया जाता है जिसमें एक अध्यक्ष, एक प्रबंध निदेशक और छ निदेशक होते हैं।

5 भारतीय यूनिट ट्रस्ट, बम्बई

इस ट्रस्ट की स्थापना, यूनिट ट्रस्ट एक्ट, 1963 के अंतर्गत फरवरी 1960 में की गई थी। यह ट्रस्ट यूनिटे बेचना है तथा इस प्रकार प्राप्त धन का उपयोग निवेश कार्यों में किया जाता है। इसकी प्राथमिक धूर्ति पाच करोड़ रुपये है। इसमें से ढाई करोड़ रुपये जीवन बीमा निगम, स्टेट बैंक ऑफ इण्डिया और अन्य बैंकों द्वारा दिये जाते हैं, जिनमें अनुमूचित बैंक भी सम्मिलित हैं। ट्रस्ट का प्रबंध एक ट्रस्ट मंडल द्वारा किया जाता है। इस मंडल में एक अध्यक्ष और एक कार्यकारी ट्रस्टी होता है, जिनकी नियुक्ति रिजर्व बैंक द्वारा की जाती है। इसके अतिरिक्त आठ ट्रस्टी जीवन बीमा निगम तथा अनुमूचित बैंकों आदि

द्वारा नियुक्त किये जाते हैं।

परामर्शदात्री अभिकरण

उपर्युक्त सलग्न एवं अधीनस्थ कार्यालयों के अतिरिक्त आर्थिक मामलों के विभाग में दो परामर्शदात्री निकाय भी हैं ये निकाय हैं—

(1) राष्ट्रीय बचत परामर्शदात्री समिति तथा (2) महिला बचत अभियान परामर्शदात्री परिषद्। ये दो ऐसे निकाय हैं, जो इस विभाग को उक्त विषयों पर परामर्श देने के लिए गठित किये गये हैं।”

वित्त मंत्रालय का ऊपर वर्णित संगठन शक्तियां तथा कार्य इस ओर संकेत करते हैं कि यह एक नियंत्रणकारी मंत्रालय है। भारत सरकार के अन्य सभी मंत्रालयों पर इस मंत्रालय का नियंत्रण है तथा यह उनके कार्यों में समन्वय भी स्थापित करता है। केन्द्रीय सरकार के हाथों को सुदृढ़ करने वाला यह मंत्रालय केन्द्रीकरण का यंत्र कहा जा सकता है। यह स्वाभाविक भी है चूंकि जिसके नियंत्रण में वित्त होता है, वह सभी को अधीन बनाने की क्षमता रखता है। इस मंत्रालय के हाथ में यह शक्ति है जिसके आधार पर यह किसी भी मंत्रालय अथवा राज्य को बड़ी सरलता से अपने कार्य करने से रोक सकता है। यद्यपि यह प्रशासनिक प्रकृति का मंत्रालय नहीं है, फिर भी इसके सारे कार्य प्रशासनिक गतिविधियों को नियंत्रित एवं संचालित करते हैं। इस पर थड आरोप लगाया जाता है कि यह स्टाफ (परामर्शी) होते हुए भी लाइन अधिकारों के उपयोगी प्रस्तावों एवं कार्यों पर कुठाराघात करता रहता है, सभी मंत्रालयों पर इसका प्रभाव सहयोगी मंत्रालयों को हस्तक्षेप लगता है।

संगठनात्मक पुनर्गठन की दृष्टि से वित्त मंत्रालय में परिवर्तन और सुधारों की महती आवश्यकता है। इस संबंध में सर्वाधिक महत्वपूर्ण बात यह कही जाती है कि भारत एक विकासशील देश है जिसकी सरकारों के लिए एक-एक पैसे का सदुपयोग सोच समझ कर करना चाहिए। सार्वजनिक धन का अधिकाधिक सदुपयोग एवं अच्छी व्यवस्था बनाये रखने के लिए प्रशासनिक सुधार आयोग ने कहा था कि इस मंत्रालय को एक व्यापक कार्यक्रम बनाना होगा। यह मंत्रालय इतना बड़ा है कि यदि इसके कुछ अधीनस्थ और सलग्न कार्यालयों को विभागों में बदल दिया जाए तो उपयोगी होगा। समाजवादी अर्थ व्यवस्था में लोक वित्त के प्रशासन को सौक्ष्म रूप से चलाने के लिए मंत्रालय के विभागों एवं प्रभागों में एक उच्च स्तरीय विशेषीकरण की आवश्यकता है। इसी प्रकार समन्वयकारी गतिविधियों का एक प्रबल अन्य सहयोगी मंत्रालयों द्वारा हस्तक्षेप कही जाने वाली आलोचना को कम कर सकता है। योजना आयोग के गठन के समय से वित्त मंत्रालय का कार्य यह भाग करता है कि आयोजना संबंधी वित्त का प्रबंध ये दोनों मिलकर करें अथवा दोनों के बीच एक स्पष्ट विभाजन किया जाए। यह संगठन स्थिति को अस्पष्ट बनाये रखने के लिए उत्तरदाई है। अतः वित्त मंत्रालय में योजना वित्त तथा राज्य वित्त पर पृथक् से स्वतंत्र प्रभाग अथवा विभाग स्थापित किये जा सकते हैं।

प्रतिरक्षा मंत्रालय

ईस्ट इण्डिया कंपनी के शासन काल में जब भारत सरकार ने सन् 1776 में पहली बार एक सैनिक विभाग की स्थापना की तो प्रतिरक्षा मंत्रालय का जन्म हुआ। उस समय यह विभाग कंपनी सरकार के अन्य विभागों में सेना को प्रभावित करने वाले सभी आदेशों का रिकार्ड रखने तथा सैनिक कर्मचारियों की सूची आदि बनाने के लिए विशेष रूप से उत्तरदाई था। इस विभाग की स्थापना से पूर्व ये कार्य जन-विभाग द्वारा संपादित किये जाते थे। सन् 1776 में जब जन विभाग के ये सैनिक कार्य, सैनिक विभाग को हस्तांतरित कर दिये गए तो इस विभाग का एक प्रमुख सचिव भी नियुक्त किया गया, किन्तु व्यावहारिक प्रशासन में सैनिक विभाग पुराने जन विभाग की एक शाखा मात्र बना रहा।

समस्त सैन्य कार्यवाहियों का संचालन एक कमाण्डर-इन-चीफ का उत्तरदायित्व हुआ करता था। गोपनीयता विभाग इस सैन्य प्रशासन के कार्य में सहायता प्रदान करता था। सन् 1786 में जब गोपनीयता विभाग को तीन शाखाओं में विभक्त किया गया जब गोपनीय सैन्य शाखा की स्थापना हुई।

सन् 1798 में राजनीतिक, सैन्य एवं विदेश विभागों से गोपनीय शब्द हटा दिया गया। एक वर्ष पश्चात् एक प्रमुख गोपनीयता विभाग की स्थापना की गई, जिसे राजनीतिक एवं विदेश विभाग के सचिव की अधीनता में रखा गया, किन्तु सैन्य विभाग की अध्यक्षता एक स्वतंत्र सचिव द्वारा की जाती थी। कुछ समय पश्चात् सैन्य निरीक्षण विभाग को 'सैन्य-विभाग' के साथ मिला दिया गया।

सन् 1833 के चार्टर अधिनियम के फलस्वरूप सवैधानिक एवं प्रशासनिक व्यवस्था में अनेक परिवर्तन आये, जिनमें सबसे अधिक महत्वपूर्ण परिवर्तन बंगाल के सचिवालय से भारत सरकार के सचिवालय का प्रथकीकरण था। सन् 1843 में जब यह प्रथकीकरण हुआ उस समय भारत सरकार के सचिवालय में सैन्य विभाग सहित कुल चार विभाग थे जिनके सचिव भी अलग-अलग हुआ करते थे।

सन् 1864 में बम्बई, कनकता एवं मद्रास की तीनों प्रेसीडेंसियों के सैनिक लेखा विभाग को सैन्य विभाग के साथ मिला दिया गया, किन्तु स्थल सेना का संगठन प्रेसीडेंसी के आधार पर ही बना रहा। सन् 1878-80 के अफगान युद्ध के पश्चात् क्राउन द्वारा एक जाय आयोग की स्थापना की गई। इस आयोग ने इस सारी व्यवस्था को अयोग्य एवं असम ठहराकर इसका पटाक्षेप किया। यह मिफारिश सरकार ने स्वीकार कर ली किन्तु किन्हीं कारणों से सन् 1895 तक इसे क्रियान्वित नहीं किया जा सका। सन् 1895 में सभी प्रेसीडेंसियों की स्थल सेना को मिलाकर एक संयुक्त भारतीय दल सेना की व्यवस्था की गई, किन्तु प्रशासनिक सुविधा को ध्यान में रखते हुए इसे चार कमानों में विभाजित किया गया।

1. पंजाब (उत्तर-पश्चिमी फ्रन्टियर सहित),

2. बंगाल,

3 मद्रास (वर्मा सहित),

4 बम्बई (सिन्ध स्वतः तथा अडेन सहित)।

भारतीय सेना की सर्वोच्च सलाह गवर्नर-जनरल सहित उसका कमाण्डर-इन-चीफ, 1905 • निहित थी, जो क्राउन के प्रति उत्तरदाई था, किन्तु व्यवहार में यह उत्तरदायित्व भारत सचिव के प्रति था।

परिपक्व में सेना संबंधी मामलों की व्यवस्था के लिए दो सदस्य उत्तरदाई हो रहे जिनमें से एक सैन्य सदस्य कहलाता था। यह सदस्य भारतीय सेना के प्रशासनिक तथा वित्तीय मामलों का पर्यवेक्षण किया करता था। दूसरा सदस्य स्वयं कमाण्डर-इन-चीफ था जो 'आपरेशनल मैटर्स' की देखभाल करता था। कमाण्डर-इन-चीफ के प्रस्ताव सैन्य सदस्य के माध्यम से भारत सरकार को प्रेषित किये जाते थे। सैन्य-सदस्य ब्रिटिश या भारतीय सेना का वरिष्ठ अधिकारी होता था। यह द्वैध-नियंत्रण सैन्य-प्रशासन में अव्यवस्था उत्पन्न करता था। अतः सन् 1905 में भारत सचिव ने इस प्रशासन में सुधार करने हेतु क्राउन सरकार के समक्ष एक प्रस्ताव पेश किया। तत्कालीन कमाण्डर-इन-चीफ लार्ड किचनर ने यह सुझाव दिया था कि भारतीय सैन्य मामलों में कमाण्डर-इन-चीफ ही सरकार का प्रमुख परामर्शदाता होना चाहिए। लेकिन लॉर्ड कर्जन इससे सहमत नहीं थे। अतः उन्होंने इस सुझाव का विरोध किया। अतः में भारत सचिव ने यह निरवयव किया कि विशुद्ध सैन्य सेवाओं का प्रशासन कमाण्डर-इन-चीफ के हाथों में केंद्रित रहेगा जबकि सैन्य सामग्री आपूर्ति तथा उत्पादन से संबंधित सेवाएँ सैन्य-सदस्य के नियंत्रण में रहेंगी। सन् 1909 में सैन्य-सदस्य के पद को समाप्त कर दिया गया। इसी समय सैन्य-विभाग का नाम भी बदलकर सेना विभाग रख दिया गया।

यद्यपि सन् 1909 में कमाण्डर-इन-चीफ सेना विभाग का अध्यक्ष एवं भारत सरकार का प्रमुख सैन्य सलाहकार बना, किन्तु सैन्य प्रशासन से संबंधित अंतिम सलाह गवर्नर-जनरल के हाथों में केंद्रित थी। गवर्नर-जनरल सैन्य-संबंधी मामलों के लिए भारत सचिव के प्रति उत्तरदाई था। भारत सचिव को भारत की सेना संबंधी मामलों में सलाह देने वाला मुख्य सलाहकार भारतीय कार्यालय के 'सैन्य विभाग' का एक सचिव होता था। लंदन स्थित भारतीय कार्यालय में इस मिलिट्री सचिव की सहायता के लिए एक भारतीय सैनिक अधिकारी सहायक के रूप में रहता था।

भारत सरकार के 1935 के भारतीय अधिनियम के अंतर्गत भारतीय प्रतिरक्षा प्रशासन में कोई महत्वपूर्ण परिवर्तन उपस्थित नहीं किया गया। सन् 1938 में सेना विभाग का नाम एक बार फिर से बदल कर 'प्रतिरक्षा विभाग' रख दिया गया।

द्वितीय महायुद्ध के दौरान सन् 1942 में प्रतिरक्षा विभाग को दो विभागों में विभक्त किया गया—

- (1) युद्ध-विभाग,
- (2) प्रतिरक्षा विभाग।

महानुद्घ के अग्रमान पर सुरक्षा विभाग एवं युद्ध विभाग का फिर से एकीकरण कर दिया गया और उसका नाम 'सुरक्षा विभाग' रखा गया।

स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद मन् 1947 में रक्षा विभाग का एक कबिनेट मंत्री की अध्यक्षता में प्रतिरक्षा मंत्रालय का स्तर प्रदान किया गया। इस अवसर पर प्रतिरक्षा प्रशासन में कुछ मौलिक परिवर्तन भी किए गए, जैसे ता शिष्ट युद्ध के दौरान ही इस दिशा में कदम उठाना आरम्भ हो चुका था। मितम्बर 1946 में जब अन्तिम सरकार वर्ना ता उस समय कमाण्डर-इन-चीफ कबन तीनों सेवाओं का सर्वोच्च कमाण्डर मात्र ही नहीं था अविनु भारत सरकार में उसका स्थान जनरल के बाद दूसरे नम्बर पर था।

15 अगस्त 1947 की तीनों सेवाओं के लिए अलग-अलग कमाण्डर-इन-चीफों की व्यवस्था की गई। इस तरह स्थल, नवी तथा एयर फोर्स के लिए तीन अलग-अलग कमाण्डर-इन-चीफों के पदों का जन्म हुआ।

भारतीय मन्त्रिषालन के अनुसार हमार गानत्र की तीनों सेनाओं का सर्वोच्च कमाण्डर भारत का राष्ट्रपति है। मन् 1955 में सेन्य-प्रशासन में कमाण्डर-इन-चीफ नामक पद को समाप्त कर दिया गया है। अब तीनों सेनाओं के कमाण्डरों का—

चीफ ऑफ दि आर्मी स्टार्क,

चीफ ऑफ दि नवी स्टार्क, और

चीफ ऑफ दि एयर-स्टार्क नामों से अभिहित किया जाता है।

नवम्बर, 1962 में रक्षा मंत्रालय में शेर, विकास एव सुरक्षा मन्त्री उपकरणों के उत्पादनार्थ सुरक्षा उत्पादन विभाग की स्थापना की गई।”

इस प्रकार प्रतिरक्षा मंत्रालय ने अपने दो सौ वर्षों के इतिहास में कई बार अपने नाम बदले हैं। “मिलिट्री, आर्मी तथा डिफेंस” तीनों ही शब्द इस मंत्रालय की कार्यात्मक प्रकृति के परिचायक हैं। यद्यपि अंग्रेजी शासन-काल में इस विभाग ने कोई विशेष प्रयोग एव प्रगति नहीं की, किन्तु स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद इसका स्वरूप एव संगठन मूल रूप में बदला है। स्वतंत्रता प्राप्ति के प्रारम्भिक वर्षों में तो हमारी तत्स्थाना की विदेशी नीति, प्रधान मंत्री श्री नेहरू की अपनी मान्यता, देश की गरीबी, शिक्षा, वैज्ञानिक ज्ञान तथा आर्थिक माधनों का अभाव आदि इस विभाग के बजट में कटौती मागन रहे, किन्तु मन् 1962 के चीनी तथा 1965 एव 1971 के पाकिस्तानी आक्रमणों ने इस मंत्रालय के कार्य एवं संगठन को इतना अधिक महत्वपूर्ण बना दिया है कि स्तर की दृष्टि में यह मंत्रालय गृह एव वित्त मंत्रालयों से अधिक महत्वपूर्ण माना जाने लगा है।

रक्षा मंत्रालय के कार्य

रक्षा मंत्रालय का सर्वप्रथम कार्य भारत और उसके प्रत्येक भू-भाग की विदेशी

आक्रमणों से रक्षा करना है। यदि कोई देश भारत की सीमाओं पर आक्रमण करता है तो देश की सुरक्षा का प्रबंध करना इस मंत्रालय का विशेष उत्तरदायित्व है। इसके लिए इसे रक्षात्मक तैयारियाँ तथा ऐसे समस्त कार्य करने होते हैं, जो युद्ध तथा उसके बाद सेना को नियमित रूप से नियोजित एवं निर्धारित करने के लिए आवश्यक होते हैं।

समय की समस्त सेनाएं धलसेना नौ सेना और वायु सेना तीनों सेनाओं के रिजर्व प्रादेशिक सेना तथा सहायक वायुसेना राष्ट्रीय बंडिट बोर, सैनिक फार्म संगठन, केन्टीन स्टोर विभाग, रक्षा प्राक्कलनों से छर्च प्राप्त करने वाली अमेनिक सेवाएं, जल विज्ञान, सर्वेक्षण तथा नौपरिवहन, धल, नौ तथा वायुसेना में निर्माण कार्य एवं एम ई एस को सौंपे गये रक्षा उत्पादन तथा संगठन से संबंधित निर्माण कार्यों की क्रियान्विति आदि के लिए यह मंत्रालय समुचित प्रशासकीय कदम उठाता है। इसी प्रकार नई छावनीयों का निर्माण छावनी क्षेत्रों की सीमावर्ती, उनकी सीमाओं में सशोधन, ऐसे क्षेत्रों में स्वायत्त शासन, छावनी बोर्ड तथा प्राधिकरणों का गठन और उनका अधिकार क्षेत्र तथा आवाम संबंधी व्यवस्था करना भी इसी मंत्रालय के उत्तरदायित्व हैं।

रक्षा कार्यों के लिए भूमि और सम्पत्ति का अर्जन अधिग्रहण और परित्याग तथा रक्षा भूमि तथा सम्पत्ति से अनाधिकृत लोगों को बाहर निकालना भी इस मंत्रालय के कार्य हैं। भूतपूर्व सैनिकों से संबंधित मामले सुनाने का कार्य भी इसी मंत्रालय के कार्य क्षेत्र के अंतर्गत आता है।

रक्षा उत्पादन विभाग

भारत सरकार के प्रतिरक्षा मंत्रालय में दो विभाग कार्य कर रहे हैं और रक्षा उत्पादन विभाग उनमें से एक है। इस विभाग का मुख्य कार्य प्रतिरक्षा कार्यों में काम आने वाली सामग्री का निरंतरता से बड़े पैमाने पर उत्पादन करना है। इस उत्पादन कार्य के नियोजन के लिए इस विभाग के अंतर्गत निम्नलिखित सत्याएं कार्य कर रही हैं—

- 1 सुरक्षा उत्पादन एवं निरीक्षण संगठन,
- 2 हिन्दुस्तान एरोनोटिक्स लिमिटेड,
- 3 भारत इलेक्ट्रॉनिक्स लिमिटेड,
- 4 भक्षणाय डाक लिमिटेड, बम्बई,
- 5 गार्डन रीच वर्कशॉप लिमिटेड, कलकत्ता,
- 6 प्रागदूल्स लिमिटेड, सिकन्दराबाद,
- 7 भारत अर्थ मुवर्स लिमिटेड, बैंगलोर,
- 8 गोवा शिप्पार्ड लिमिटेड, गोवा,
- 9 सुरक्षा शोध तथा विकास संगठन।

प्रतिरक्षा आपूर्ति विभाग

सुरक्षा उत्पादन विभाग की भांति प्रतिरक्षा आपूर्ति विभाग रक्षा मंत्रालय का दूसरा

विभाग है। यह विभाग प्रतिरक्षा उत्पादन विभाग द्वारा उत्पादित एवं निर्मित सामग्री को प्रतिरक्षा सस्थानों तक यथास्थान पहुँचाता रहता है।

प्रतिरक्षा उद्देश्यों के लिए विशेषकर इलेक्ट्रॉनिक्स, साधन विनियोग, गाड़ियों और जहाज निर्माण आदि कार्यों के क्षेत्र में बाहर से आयात किये जाने वाले साज-सामान की प्रतिस्थापना के लिए विशद योजना बनाना और देश की औद्योगिक क्षमता के प्रयोग से ऐसी योजनाओं को अनुमोदन, विकास और निर्माण के लिए कार्यान्वित करना, रक्षा अनुमोदन तथा विकास-संगठन के कार्य के साथ देश में वैज्ञानिक तथा औद्योगिक अनुमोदन और विकास कार्य में समन्वय स्थापित करना, इलेक्ट्रॉनिक्स का विकास तथा उसके विभिन्न उपभोक्ताओं के बीच समन्वय नीति का निर्माण करना आदि कुछ ऐसे कार्य हैं, जो इस विभाग द्वारा प्रशासकीय रूप से संपन्न किये जाते हैं।

इस प्रकार देश के रक्षा सबंधी सभी कार्य इस मंत्रालय द्वारा नियोजित एवं निष्पादित किये जाते हैं। प्रतिरक्षा की दृष्टि से कौन-कौन-सी सामग्री को अभीष्ट स्थानों तथा व्यक्तियों तक किस प्रकार पहुँचाया जाए, यह व्यवस्था इस मंत्रालय द्वारा की जाती है।

प्रतिरक्षा मंत्रालय का संगठन

प्रतिरक्षा मंत्रालय का अपना एक सचिवालय, तीन मेवा हैडक्वार्टर्स, अनेक अंतर-मेवा संगठन तथा प्रशिक्षण सत्याए हैं, जो मारे देश में फैले हुए हैं। रक्षा उत्पादन विभाग तथा रक्षा आपूर्ति विभाग नामक दो विभागों के अतिरिक्त प्रतिरक्षा सबंधी विषयों पर नीति-निर्माण सबंधी निर्णय अनेक समितियों द्वारा लिये जाते हैं। ये समितियाँ सज्या में सात हैं जो मंत्रिमंडल सचिवालय से निकट रूप से सबंधित हैं। ये समितियाँ हैं—

1. कैबिनेट की रक्षा समिति,
2. रक्षामंत्री की तीन अंतर-सेवा समितियाँ,
3. रक्षा मंत्री की स्थल, नौ तथा वायु सेना सबंधी तीन समितियाँ।

कैबिनेट की रक्षा समिति, जिसकी अध्यक्षता स्वयं प्रधान मंत्री करता है, कैबिनेट की ओर से प्रतिरक्षा से सबंधित समस्त महत्वपूर्ण प्रश्नों पर विचार करती है तथा विचार-विमर्श के बाद अपना प्रतिवेदन कैबिनेट को संप्रेषित करती है। इसके द्वारा लिये गये सभी नीति-सबंधी निर्णयों को कार्यान्वित करने के लिए तीनों सेनाओं के हैड क्वार्टर्स को भेजा जाता है।

इस समिति के अतिरिक्त रक्षा मंत्री की तीन अंतर-सेवा समितियों में रक्षा मंत्री, रक्षा उत्पाद मंत्री, उप-रक्षा मंत्री, तीनों सेनाओं के तीनों प्रधान, रक्षा सचिव, वित्तीय सलाहकार (रक्षा) तथा वैज्ञानिक सलाहकार सदस्य होते हैं। ये अंतर-सेवा समितियाँ मुख्य रूप से निम्नलिखित कार्यों के लिए विशेष रूप से उत्तरदाई हैं—

(अ) रक्षा सबंधी विषयों पर ज्ञान एवं वेपर्स तैयार करना।

(आ) तीनों सेनाओं के अधिकारियों एवं सैनिकों के कल्याणार्थ नीतियाँ बनाना एवं

योजनाएँ प्रस्तुत करना।

(ई) तीनों सेनाओं के कार्य तथा निर्देशन से संबंधित विषयों पर परामर्श देना।

रक्षा मंत्री की स्थल, नौ तथा वायु सेना समिति अपने-अपने क्षेत्रों से संबंधित मामलों की मूल नीतियों का प्रशासन करने के लिए उत्तरदाई हैं। रक्षा मंत्री की अध्यक्षता में दो अन्य समितियाँ हैं जिन्हें

1 उत्पादन समिति और

2 पेन्शनों के लिए अपीलवीस समिति कहते हैं।

ये समितियाँ प्रतिरक्षा मंत्री को अपने अपने क्षेत्रों में तकनीकी सलाह देती हैं।

उत्पादन समिति का गठन रक्षा मंत्री की अध्यक्षता में तथा उत्पादन मंत्री उप-रक्षा मंत्री, तीनों सेनाओं के अध्यक्ष, वित्तीय सलाहकार (रक्षा), रक्षा सचिव, रक्षा उत्पादन विभाग के सचिव तथा वैज्ञानिक सलाहकार की सदस्यता से किया जाता है।

इसी प्रकार पेन्शनों के लिए अपीलवीस समिति में रक्षा मंत्री, रक्षा उत्पादन मंत्री, उप-रक्षा मंत्री, रक्षा सचिव, महानिदेशक, वित्तीय सलाहकार (रक्षा) और उप-सेवा विशेष का जन एडवोकेट जनरल सेवा का प्रार्थी सदस्य होता है।

प्रतिरक्षा संबंधी अनुसंधान कार्यों में, प्रतिरक्षा मंत्री की सहायता के लिए इस मंत्रालय में एक रक्षा अनुसंधान एवं विकास परिषद् की स्थापना की गई है। यह परिषद् रक्षा संबंधी समस्याओं में समन्वय लाने तथा उनसे संबंध रखने वाले विषयों पर वैज्ञानिक निर्देशन का कार्य करती है।

विकास तथा स्थल सेना के लिए अभीष्ट साज-सामानों के सुधार के संबंध में यह विशेष रूप से अपने सुझाव प्रस्तुत करती है। इस परिषद् के पदेन सदस्य स्वयं रक्षा मंत्री, रक्षा उत्पादन मंत्री, रक्षा सचिव, रक्षा उत्पादन सचिव, तीनों सेनाओं के अध्यक्ष, वित्तीय सलाहकार (वित्त), वैज्ञानिक सलाहकार, स्थल सेना का महानिदेशक, यूनिवर्सिटी ग्रांट्स कमीशन का अध्यक्ष तथा इन्डियन इन्स्टीट्यूट ऑफ साइन्सेज, बंगलूर के निदेशक होते हैं।

रक्षा मंत्रालय के विनैट स्तर के मंत्री के अधीन कार्य करता है, जिसकी सहायता हेतु रक्षा उत्पादन मंत्री (जो राज्य मंत्री के स्तर का व्यक्ति होता है) और उप-रक्षा मंत्री होते हैं। सन् 1970 के आकड़ों के अनुसार इस मंत्रालय के सचिवालय में निम्न पदाधिकारी कार्यरत थे—

रक्षा सचिव	1
सचिव, रक्षा उत्पादन विभाग	1
अतिरिक्त सचिव	2
सयुक्त सचिव	11
उप-सचिव	25
ऑफिसर आन स्पेशियल इण्टी	1

इंजीनियर-इन-चीफ कहते हैं। स्थल सेना हेडक्वार्टर के संगठन में छ शाखाएँ हैं जिनका संक्षिप्त विवरण इस प्रकार है—

(अ) सामान्य स्टाफ प्रशाखा

स्थल सेना हेडक्वार्टर की इस प्रशाखा के प्रमुख कार्य स्थल सेना का संगठन करना तथा उसे कार्य में लगाये रखना है। सैनिक प्रशिक्षण, सैनिक प्रशिक्षण, शिक्षा, युद्ध-कौशल का विकास, सैनिक सर्वेक्षण जिसमें नक्शों की सफाई तथा उन्हें सुरक्षित रखना और योजनाएँ आदि तैयार करना जैसे विषय भी शामिल हैं, इस प्रशाखा द्वारा प्रशासित किये जाते हैं। इसी प्रकार स्टाफ संबंधी कार्य, इयियारों और साज-सामानों का क्रय एवं उनकी मात्राएँ निर्धारित करना, अंतर-संचार व्यवस्थाएँ संचालित करना साज-सामान संबंधी नीतियों में समन्वय स्थापित करना, आरम्भिको की यूनिटों के लिए प्रशिक्षण व्यवस्था जुटाना, इन्फेन्ट्री से संबंधित मामलों में सलाह तथा सुझाव आदि देना, प्रादेशिक सेना और सुरक्षा बल को संचालित करना आदि ऐसे कार्य हैं जिनकी डिप्टी चीफ ऑफ आर्मी स्टाफ देख-भाल करता है। इस प्रशाखा में कुल 13 निदेशक हैं जिनमें से छ वाइस-चीफ तथा सात डिप्टी चीफ ऑफ आर्मी स्टाफ के अधीन अपने-अपने कार्य करते हैं।

(ब) एडजुटेंट सामान्य प्रशाखा

इस प्रशाखा के अंतर्गत जन-शक्ति भर्ती, छुट्टियाँ, वेतन, भत्ते, पेन्शन तथा सेवा की अन्य शर्तों और अनुशासन आदि विषय आते हैं। सैनिक-कल्याण स्वास्थ्य और सैन्य विधि से संबंधित कार्य भी इसी शृंखला द्वारा प्रशासित किये जाते हैं।

(स) क्वार्टर-मास्टर सामान्य शाखा

इस शाखा द्वारा जिन विषयों का प्रशासन चलाया जाता है उनमें से प्रमुख निम्नलिखित हैं—भंडार, साज-सामान, ईंधन, छाव पदार्थ तथा घारे की सैन्य आवश्यकताओं का अनुमान लगाना, इन्हें सुरक्षित रखना, उनका निरीक्षण कराना तथा उनकी सफाई बनाये रखना। सैनिक फार्मों का संचालन भी यही शाखा करती है। इनके अतिरिक्त सैनिक रिप्लाइंट बेटोरने की सेवाएँ, सैन्य डाक सेवाएँ, थर्म एवं केन्टीन सेवाएँ तथा अग्नि बुझाने आदि की सेवाएँ इस सामान्य शाखा द्वारा युद्ध एवं शांति कालों में निरंतरता से चलाई जाती हैं।

(द) मास्टर-जनरल ऑफ आर्डनेन्स शाखा

युद्ध सामग्री उपलब्ध कराने संबंधी नीति के विविध पहलुओं, आर्डर सफाई की समस्याओं तथा साज-सामान और उनके स्टोर की व्यवस्थाओं, वमूली, भ्रम्यत आदि के कार्य इस शाखा के कार्य क्षेत्र के अंतर्गत आते हैं।

(य) सैनिक सचिव शाखा

सेवा में कमीशन देना, सेना के सभी गैर-मेडिकल गोपनीय प्रतिवेदन, सैनिक

अधिकारियों की नियुक्तिया, स्थानांतरण, पदोन्नति, सेवानिवृत्ति, पद त्याग, अनुशासन, गोपनीय प्रतिवेदन, सैनिक अधिकारियों का सम्मान तथा उन्हें पदक आदि प्रदान करने की सिफारिशें करना तथा अमेनिक अधिकारियों को मेदा में अवैतनिक कमीशन आदि देना सेवावर्ग प्रशासन के कार्य प्रतिरक्षा मंत्रालय की यह शाखा करती है।

(२) मुख्य अभियंता की शाखा

इन्जिनियरिंग यूनिटों और अभियांत्रिक भंडारों मन्थी मामले, जिनमें परिवहन बमों का निपटान और सुरगों को हटाना आदि कार्य भी सम्मिलित हैं एम ई एम तथा इजीनियर कार के कार्मिकों का प्रशासन, रक्षा सेवाओं के लिए आवश्यक निर्माण तथा उनकी प्रशासनिक व्यवस्था इस प्रशाखा के प्रमुख कार्य हैं।

कमान और एरिया

स्थल सेना हेडक्वार्टर के अधीन भारतीय सेना को चार कमानों में गठित किया गया है। इनमें से प्रत्येक कमान के अंतर्गत एरिया तथा स्वतंत्र सब-एरिया है। प्रत्येक कमान का सैनिक नेतृत्व लेफ्टिनेन्ट जनरल के पद का एक वरिष्ठ जनरल अफसर कमाण्डिंग-इन-चीफ करता है। एरियाओं की कमान जनरल ऑफिसर कमाण्डिंग और स्वतंत्र सब-एरियाओं की कमान ब्रिगेडियर के हाथों में होती है।

नौ सेना

(2) नौ सेना हेडक्वार्टर

इस सगठन का मुख्य अधिकारी चीफ ऑफ नेवल स्टाफ कहलाता है। उसके अधीन चार प्रिंसिपल स्टाफ ऑफिसर और एक नेवी सचिव होता है। नौ सेना के मुख्यालय का प्रशासनिक सगठन पांच भागों में विभक्त है, जो निम्न प्रकार हैं—

1. वाइस-चीफ ऑफ दि नेवल स्टाफ

नौ सेना का यह वरिष्ठ अधिकारी नौ सेना सगठन, सक्रियात्मक योजनाओं, इधियार संधी नीति, नौ सेना के रणक्षेत्र की गोपनीयता, नौ सेना संचार, जलप्राप्त तथा नौ सेना सचिवालय से संबंधित विभिन्न प्रकार के सैनिक एवं अमेनिक कार्य करता है। वाइस-चीफ ऑफ दि नेवल स्टाफ नौ सेना के मुख्यालय की अन्य प्रशासनिक शाखाओं के कार्यों के मध्य एक समन्वयकर्ता के रूप में भी कार्य करता है। इस अधिकारी का कार्यालय प्रशासनिक सगठन की दृष्टि से नौ निदेशालयों में व्यवस्थित है, जिन्हें तकनीकी और गैर-तकनीकी निदेशक संचालित करते हैं।

2. चीफ ऑफ पर्सनेल

यह सगठन नौ सेना के सभी सैनिक कार्मिकों की भर्ती, सेवा शर्तों, कल्याण योजनाओं,

अनुशासन, शिक्षा एवं चिकित्सा सुविधाओं तथा वैधानिक मामलों आदि से संबंधित प्रश्नों का प्रशासन चलाता है। चीफ ऑफ पर्सनैल का यह कार्यालय स्वतंत्र निदेशालयों में विभक्त है, जिन्हें यह समन्वित करता है। सेवीयन प्रमुख के अधीन एक न्यायाधीश स्तर का एडवोकेट जनरल भी होता है जो कानूनी पहलुओं पर परामर्श देता है।

3. चीफ ऑफ मैटीरियल

नौ सेना से संबंधित विभिन्न प्रकार के सामानों की व्यवस्था जैसे जहाजों का क्रय-विक्रय तथा निर्माण, अन्न-शस्त्र और साज-सामानों की आपूर्ति के लिए यह अधिकारी उत्तरदाई है। नौ सेना हाइपाइरों की व्यवस्था आर्मीन्ट निरीक्षण संगठन, समुद्री तथा विद्युत अभियांत्रिकी संबंधित तकनीकी कार्य भी इस संगठन द्वारा संपादित किये जाते हैं।

4. एमिस्टेन्ट चीफ टु दि नेवल स्टाफ

नौ सेना का यह अधिकारी इवाई और फनड्रुबियों के इधियार सब्धी मामलों की नीति सत्रिषाओं में समन्वय स्थापित करता है तथा उन्हें सामान्य निर्देशन भी देता है। इनके अतिरिक्त युनिटों का प्रशिक्षण एवं प्रशासन, भोग्य विज्ञान तथा विभिन्न परियोजनाओं का कार्यान्वयन भी इसी संगठन द्वारा निष्पादित किया जाता है।

5. नेवल सेक्रेटरी

नौ सेना सचिव नेवल डेक्वार्टर्स के प्रशासनों, रिवाइडों एवं सम्पादन से संबंधित प्रश्नों एवं समस्याओं के प्रशासन के लिए उत्तरदाई है।

सक्रियतात्मक एवं प्रशासनिक क्षेत्रों में चीफ ऑफ दि नेवल स्टाफ की सहायता हेतु तीन कमान होते हैं जिनके अधिकारियों के नाम हैं—

- 1 दि फ्लेग ऑफिसर कमाण्डिंग-इन-चीफ, वेस्टर्न नेवल कमाण्ड, बम्बई।
- 2 दि फ्लेग ऑफिसर कमाण्डिंग-इन-चीफ, ईस्टर्न नेवल कमाण्ड, विशाखापट्टनम।
3. कोमोडोर कमाण्डिंग, सदर्न नेवल एरिया, कोचीन।

दि फ्लेग ऑफिसर कमाण्डिंग-इन-चीफ, वेस्टर्न नेवल कमाण्ड, बम्बई उन जहाजों एवं सत्थानों का नियंत्रण एवं निरीक्षण करता है जो बम्बई तथा बम्बई के समीप स्थित हैं। यह अधिकारी जामनगर एवं सोनावाला क्षेत्रों के नौ सेना प्रशासन के लिए भी उत्तरदाई है।

इसी प्रकार दि फ्लेग ऑफिसर कमाण्डिंग-इन-चीफ, ईस्टर्न नेवल, विशाखापट्टनम, कलकत्ता, अण्डमान, निकोबार तथा मद्रास में स्थित तथा तटवर्ती सत्थानों के प्रशासन का कार्य संचालित करता है।

दि कोमोडोर गोआ, कोचीन तथा इन बंदरगाहों के पास कमाण्डिंग स्थित नावों तथा समुद्री सत्थानों के कार्यों की देख-रेख करता है।

वायु सेना

(3) वायुसेना हेडक्वार्टर

वायु सेना हेडक्वार्टर का प्रमुख अधिकारी चीफ ऑफ एयर स्टाफ कहलाता है। इसकी सहायता के लिए चार प्रिंसिपल स्टाफ अफसर होते हैं। चीफ ऑफ एयर स्टाफ वायु सेना के कमाण्ड, अनुशासन, संचिकाओं, प्रशिक्षण एवं कार्य-कुशलता आदि ममूक्त प्रशासनिक पहलुओं के लिए पूरी तरह उत्तरदाई है। एयर हेडक्वार्टर संगठन की दृष्टि में तीन शाखाओं में व्यवस्थित है।

1. एयर स्टाफ ब्रान्च

यह प्रशाखा वायु सेना के नीति, स्थापन, प्रशिक्षण, गिनतल तथा गोपनीय कार्यों के संपादन में मगंधित है। इसके दो भाग हैं—

पहला ग्रुप वाइस-चीफ ऑफ एयर स्टाफ के अधीन होता है तथा दूसरा डिप्टी चीफ ऑफ एयर स्टाफ के कमान में कार्य करता है। ये दोनों ग्रुप वाइस-चीफ एवं डिप्टी चीफ के अधीन रहते हुए क्रमशः छ और पाच निदेशालयों से सहायता लेते हैं, जो एक-एक निदेशक के पर्यवेक्षण में कार्य करते हैं।

2. प्रशासन प्रशाखा

यह प्रशाखा एयर ऑफिसर-इन-चार्ज (प्रशासन) की अध्यक्षता में कार्य करती है। कर्मचारियों की भर्ती, अनुशासन सेवा के नियम तथा शर्तें, पदोन्नति, कल्याण कार्य, चिकित्सा तथा धनजट आदि कार्य इस प्रशाखा द्वारा संचालित किये जाते हैं। निर्माण सबधी आवश्यकताओं की आपूर्ति कानूनी सलाह जुटाने का कार्य भी इसी प्रशाखा द्वारा मपन किये जाते हैं।

3. मंटेनेन्स ब्रान्च

यह प्रशाखा एयर ऑफिसर-इन-चार्ज (मंटेनेन्स) के तत्वावधान में कार्य करती है। विमानों और गाडियों की व्यवस्था करना, उन्हें ठीक करना तथा ठीक रखना, इधियातों, साज-सामानों तथा वायु सेना के अन्य भंडारों को उपलब्ध कराना तथा उन्हें स्टोर्स में सुरक्षित रखना इस प्रशाखा के प्रमुख कर्तव्य हैं। मशान्त्र अनुरक्षण योजनाएं, अनुरक्षण जाय तथा विमानों को सुरक्षित रखने का कार्य भी इसके विशेष उत्तरदायित्व हैं।

वायु सेना कमाण्ड

प्रशासनिक दृष्टि में वायु सेना हेडक्वार्टर के अतर्गत पाच कमाण्ड हैं—

1. पश्चिमी वायु सेना कमाण्ड,
2. केन्द्रीय वायु सेना कमाण्ड,
3. पूर्वी सेना कमाण्ड,

4 प्रशिक्षण कमाण्ड,

5 अनुरक्षण कमाण्ड।

परिचयी, केन्द्रीय तथा पूर्व वायु सेना कमानों के अन्तर्गत सभी प्रकार की फ्लाईंग यूनिटें हैं, जैसे—लडाखू, बम वर्षक हवाई परिवहन, स्क्वाड्रन मिगनल यूनिटें इत्यादि।

कमाण्डों का मुख्य उत्तरदायित्व अपने-अपने क्षेत्रों में हवाई आक्रमणों से देश की रक्षा करना तथा प्रतिरक्षा कार्य में शत्रु के हवाई हमलों के विरुद्ध देश की स्थल एवं नौ सेना की सहायता करना है।

प्रशिक्षण कमाण्ड के अन्तर्गत ये अनेक प्रशिक्षण सम्पाए हैं, जो भारतीय वायु सेना के अधिकारियों को विभिन्न प्रकार के ग्राउण्ड तथा फ्लाईंग प्रशिक्षण देने के तकनीकी कार्य करती हैं।

मेन्टेनेंस कमाण्ड यिमानों, सैनिक गाड़ियों तथा मिगनल भाज-सामान आदि की सुरक्षा का कार्य करती है। इधियार, गोला-बारूद तथा विस्फोटकों को ठीक प्रकार से स्टोर में सभाल कर रखना भी इस कमान का विशेष उत्तरदायित्व है।

अंतर-सेवा संगठन

प्रतिरक्षा मंत्रालय के अन्तर्गत निम्नलिखित अंतर-सेवा संगठन हैं जो विभिन्न प्रकार के स्टाफ कार्य करते हैं। इन संगठनों का प्रशासकीय सबब सेना के तीनों प्रकार के अधिकारियों से है।

1. मुख्य प्रशासन अधिकारी का कार्यालय

मुख्य प्रशासन अधिकारी सशस्त्र सेनाओं के हैडक्वार्टर तथा अंतर-सेवा संगठनों के सभी दरिष्ठ एवं कनिष्ठ कर्मचारियों, अधिकारियों एवं जवानों से संबंधित प्रशासकीय कार्य जैसे—प्रती, पदोन्नति, अनुशासन, वेतन, भत्ते, अवकाश तथा कल्याण योजनाओं आदि में सबंधित नियमों को प्रशासन चलाता है। यह रक्षा हैडक्वार्टर्स के कार्यालयों के लिए रयान तथा सशस्त्र सेनाओं के हैडक्वार्टरों में स्थित तथा अंतर-सेवा संगठनों में नियुक्त सैन्य अधिकारियों के लिए रियायती आवास आदि की व्यवस्था भी करता है।

2. राष्ट्रीय कैंडेट कोर महानिदेशालय

एन सी सी का यह संगठन एक महानिदेशक के अधीन कार्य करता है जिसका पद मेजर-जनरल के स्तर का होता है। इस निदेशालय द्वारा राष्ट्रीय कैंडेट कोर से संबंधित सभी प्रशासकीय कार्य संपादित किये जाते हैं। प्रशासन की सुविधाओं के लिए सारा देश सोलह निदेशालयों में बटा हुआ है। प्रत्येक निदेशालय एक निदेशक के अधीन है, जिसका पद ब्रिगेडियर या कर्नल के समकक्ष होता है। प्रत्येक ग्रुप में दस यूनिटें होती हैं। इस प्रकार प्रशासकीय दृष्टि से एन सी सी के अनेक ग्रुप हैडक्वार्टर्स हैं और प्रत्येक हैडक्वार्टर एक लेफ्टिनेन्ट कर्नल स्तर के सैनिक अधिकारी के अधीन कार्य करता है।

राष्ट्रीय कैंडेट कोर संगठन के अनेक उद्देश्य हैं। युवकों में सहयोग एवं सेवा की भावनाओं का विकास करना, नेतृत्व क्षमता को जगाना, देश की सुरक्षा में ठपि जागृत करना तथा सैनिक प्रशिक्षण की व्यवस्था प्रस्तुत करना तथा राष्ट्रीय आपातकाल की स्थिति में सशस्त्र सेनाओं तथा उनके प्रसार के लिए एक रिजर्व जन-शक्ति तैयार करना आदि इस संगठन के प्रमुख उद्देश्य हैं। सेवा कार्य यद्यपि इसका प्राथमिक उत्तरदायित्व नहीं है, किन्तु गौण रूप से यह इसका संगठनात्मक लक्ष्य अवश्य है।

3. सैनिक भूमि तथा छावनी निदेशालय

इस निदेशालय का कार्य छावनी क्षेत्रों की सीमाबन्दी तथा उनका प्रशासन चलाना है। यह उन सैनिक भूमियों तथा मकानों आदि की प्रबंध व्यवस्था भी करता है जो सशस्त्र सेनाओं द्वारा पहले कभी प्रयोग में लाये जाते थे। सशस्त्र सेनाओं के प्रयोग के लिए भूमि क्रय, भूमि अधिग्रहण तथा किराये के मकान उपलब्ध करने के कार्य तथा फालतू घोषित की गई संपत्ति का निपटारा आदि से संबंधी कार्य भी इसी निदेशालय द्वारा किये जाते हैं।

सैनिक भूमि तथा छावनी के निदेशक के सहायतार्थ दिल्ली हैडक्वार्टर में एक संयुक्त निदेशक तथा अन्य प्रशासकीय अधिकारी हैं। प्रत्येक कमाण्ड हैडक्वार्टर में एक उपनिदेशक तथा एक स्टाफ अफ़मर सहायक के रूप में कार्य करता है। इस समय देश में अनेक मिलिट्री एस्टेट सर्किल्स तथा अनेक छावनियां हैं। जिनके प्रशासन का संचालन यह निदेशालय करता है।

4. विदेशी भाषा विद्यालय

विदेशी भाषा विद्यालय में सेनाओं के अधिकारियों तथा भारत सरकार के नियुक्त कर्मचारियों के लिए विदेशी भाषाओं के अध्ययन अध्यापन की व्यवस्था है। इसमें बाहर के सामान्य नागरिक भी प्रवेश ले सकते हैं। इस विद्यालय में सप्रति, अरबी, बर्मी, चीनी, फ्रेंच, जर्मन, जापानी, मलया-मल्लास, इण्डोनेशिया, फारसी, रूसी, स्पेनिश तथा तिब्बती आदि विदेशी भाषाओं को सिखाने की व्यवस्था है।

5. सशस्त्र सेना मेडिकल्स सेवा महानिदेशालय

स्थल सेना, नौ सेना तथा वायु सेना की संयुक्त मेडिकल सेवाओं का सशस्त्र सेवा मेडिकल सेवा महानिदेशालय एक महानिदेशक के अधीन कार्य करता है। इस निदेशालय की स्थापना सन् 1948 में तीनों सेवाओं में मेडिकल सेवा सलाहकार समिति भी है, जिसका अध्यक्ष मेडिकल सेवा महानिदेशक होता है। स्थल-सेना, नौ-सेना तथा वायु-सेना की मेडिकल सेवाओं के निदेशक इस समिति के सदस्य होते हैं। यह समिति चिकित्सा संगठन तथा नीति विषयक सभी महत्वपूर्ण प्रश्नों पर अपनी सिफारिशें चीफ ऑफ स्टाफ समिति के माध्यम से सरकार को भेजती रहती है। इस महानिदेशालय का महानिदेशक अनुसंधान तथा विकास परिषद् की सशस्त्र सेना चिकित्सा अनुसंधान समिति का भी अध्यक्ष होता है और इस

हेतियत से वह सेना के लिए आवश्यक एवं उपयोगी औपधियों में अनुसंधान कार्य करने के मामलों पर सरकार को परामर्श भी देता है। भारत सरकार की स्वास्थ्य सेवाओं के महानिदेशक, चिकित्सा परिषद् तथा विदेशों की प्रतिरक्षा-सेवाओं के संगठनों से संपर्क स्थापित कर सेना के स्वास्थ्य एवं चिकित्सा-प्रशासन का संचालन करता है।

6. ऐतिहासिक अनुभाग

इस ऐतिहासिक अनुभाग में सशस्त्र सेनाओं का एक अभिलेखागार और सदर्भ कार्यालय है। इसके मुख्य कार्य युद्ध दफ्तरियों का अनुरक्षण एवं अभिरक्षण, भारतीय सशस्त्र सेनाओं की सैनिक संधियों का इतिहास संजुन तथा उन्मे प्रकाशित करने की व्यवस्था करना है। तीनों सेनाओं के लिए रोचक एवं उपयोगी समस्याओं पर विशेष शोध-अध्ययनों की व्यवस्था करना तथा देश के सैनिक इतिहास से संबंधित महत्वपूर्ण प्रश्नों का उत्तर प्रस्तुत करना भी इसी अनुभाग का कार्य है।

यह अनुभाग तीनों सेनाओं की सभी यूनिटों को उनके रेजिमेन्टों से संबंधित इतिहास तैयार करने में सहायता-सहयोग एवं दिशा-निर्देश देता है। चिन्ह निर्धारण, मैप, झण्डों के डिजाइन बनाना तथा उनके लिए उपयुक्त सुसज्जित आदि युवना इस अनुभाग का कर्तव्य है। सैनिक इतिहास के क्षेत्र में शोध एवं अनुसंधान करने वाले गभीर छात्रों को भी यह अनुभाग मार्ग-दर्शन आदि देता है।

7. जन-संपर्क निदेशालय

इस निदेशालय का नाम पहले सशस्त्र सेना सूचना कार्यालय था। यह संगठन रक्षा मंत्रालय और सशस्त्र सेनाओं के सभी जन-संपर्क विषयक कार्यों के लिए उत्तरदाई है और जन-संपर्क (रक्षा) निदेशक के अधीन कार्य करता है। यह अधिवासी सूचना तथा प्रसारण मंत्रालय से प्रतिनिधित्व पर आता है। सूचना तथा प्रसारण मंत्रालय इस संगठन के लिए कुछ अन्य तारुनीकी कर्मचारियों की व्यवस्था भी करता है, किंतु अन्य सभी अधिकारियों की नियुक्ति रक्षा मंत्रालय करता है। बंगलौर, बम्बई, जोधपुर, चण्डीगढ़, जालन्धर, जम्मू थीनगर, लखनऊ, इलाहाबाद, मथुरा, कलकत्ता, शिलांग, सिक्कीम, तेजपुर और गोवा आदि देश के प्रमुख नगरों में इस कार्यालय के अपने जन-संपर्क अधिकरण हैं। यह निदेशालय सैनिक समाचार नामक एक साप्ताहिक पत्र भी प्रकाशित करता है और प्रतिरक्षा मंत्रालय द्वारा समय-समय पर प्रकाशित की जाने वाली सामग्री का संपादन एवं प्रसारण करता है।

8. सशस्त्र सेवाओं का फिल्म तथा फोटो डिवीजन

यह डिवीजन एक फिल्म अधिकारी के अधीन है। यह फिल्मों, फोटोग्राफों, फिल्मों गीतों आदि के उत्पादन उपलब्धि और वितरण द्वारा तीनों सेनाओं तथा अंतर-सेवा संगठनों की उन आवश्यकताओं की पूर्ति करता है जो कि गोपनीय कार्यों में प्रशिक्षण देने, मनोबल ऊंचा

उठाने अथवा मैनेज्मेंट कार्यवाहियों का सेखा-जोखा रखन व कार्यों में सहायक होती है।

9 सेनाओं का खेल नियंत्रण बोर्ड

सेनाओं का खेल नियंत्रण बोर्ड तीनों सेनाओं के कर्मचारियों जवानों तथा अधिकारियों के लिए आयोजित खेल-कूद कार्यक्रमों में सम्मन्वय स्थापित करने का कार्य करता है और इसके अतिरिक्त विभिन्न अंतर-सेवा संगठनों के मध्य खेल-कूद प्रतियोगिताओं की व्यवस्था करता है। तीनों सेनाओं के अधिकारी बारी-बारी से इस बोर्ड के अध्यक्ष तथा सचिव नियुक्त किये जाते हैं, जिसमें तीनों सेनाओं की शारीरिक क्षमता युद्ध के लिए उपयुक्त रह सके।

10 भारतीय सैनिक, नाविक तथा वैमानिक बोर्ड

भारतीय सैनिक तथा वैमानिक बोर्ड का काम भूतपूर्व सैनिकों तथा उनके परिवारों को सहायता देना और सेवा में लगे उन कर्मचारियों के परिवारों का हित देखना है, जो अपने घरों से बहुत दूर सैनिक कार्यों में सलग्न हैं। यह बोर्ड अनेक प्रकार की कल्याण निधियों की व्यवस्था करता है। दिल्ली में इस केंद्रीय बोर्ड का कार्यालय है। बोर्ड की अध्यक्षता स्वयं प्रतिरक्षा मंत्री करता है। इस बोर्ड के सहायताार्थ प्रत्येक राज्य में एक राज्य बोर्ड है जिसका अध्यक्ष राज्यपाल होता है। इसके अतिरिक्त उन जिलों में भी सैनिकों, नाविकों और वैमानिकों के जिला बोर्ड हैं, जहाँ मेवारत कर्मचारियों तथा उनके परिवारों की सख्या एक निश्चित सख्या की सीमा से अधिक हो जाती है।

11 पुनर्वास निदेशालय

यह निदेशालय केंद्रीय मंत्रालय, राज्य सरकारों और अन्य सरकारी तथा गैर-सरकारी संगठनों के साथ मिलकर ऐसी योजनाएँ बनाता है, जिनसे भूतपूर्व सैनिकों का सरकारी अथवा प्राइवेट सेक्टरों में पुनर्व्यवस्थापन हो सके। यह इस प्रकार की योजनाओं को चला करने संबंधी कार्यों की देख-रेख करता है। इस प्रकार की योजनाओं को चलाने के लिए राज्य सरकारों को ऋण तथा अनुदान दिलवाने का काम भी यह निदेशालय करता है।

प्रतिरक्षा मंत्रालय के महत्वपूर्ण प्रशिक्षण संस्थान

सैनिक प्रशिक्षण प्रतिरक्षा व्यवस्था का एक अभिन्न अंग है। इसके लिए भारत सरकार के प्रतिरक्षा मंत्रालय के तत्वावधान में निम्नलिखित प्रशिक्षण संस्थान संचालित किये गये हैं।

1. राष्ट्रीय रक्षा अकादमी, छहकवासला

छहकवासला स्थित यह राष्ट्रीय रक्षा अकादमी तीनों सेनाओं के कैंडिडेट्स को प्री-कमीशन प्रशिक्षण देती है। यह प्रशिक्षण तीन वर्ष का होता है, जिनमें से आरम्भ दो दो वर्षों में तीनों सेनाओं के कैंडिडेट्स को सम्मिलित प्रशिक्षण दिया जाता है। तीसरे वर्ष प्रशिक्षणार्थियों को अपनी-अपनी सेनाओं के संबंध में विशेषीकृत प्रशिक्षण दिया जाता है। अकादमी में प्रशिक्षण पूर्ण हो जाने के उपरान्त नौवीं तथा वायुसेना के कैंडिडेट्स को अपने से संबंधित उच्च प्रशिक्षण

प्रशिक्षण करने हेतु अन्यत्र भेज दिया जाता है। सैन्य सेवा के कैंडिडेट्स एक वर्ष का उच्च प्रशिक्षण प्राप्त करने के लिए भारतीय सैन्य अकादमी देहरादून भेज दिए जाते हैं।

2. राष्ट्रीय रक्षा महाविद्यालय, नई दिल्ली

इस महाविद्यालय की स्थापना सन् 1960 में, इम्पीरियल डिफेंस लंदन के आधार पर की गई थी। सैन्य सेनाओं के वरिष्ठ अधिकारियों को विभिन्न प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए यह महाविद्यालय एक तकनीकी सम्पान के रूप में कार्य करता है।

3. रक्षा सेवा स्टाफ महाविद्यालय, वॉनिंगटन

यह महाविद्यालय उच्च सैन्य प्रशिक्षण और सैन्य सेनाओं के अधिकारियों के लिए सामान्य शिक्षा की व्यवस्था करता है। संगठन एवं कार्यविधि की दृष्टि से यह महाविद्यालय एक विश्वविद्यालय की भांति है, जिसमें घण्टे स्मिथे ग्ये कुछ विशेष ऑफिसरों को विशेष प्रकार के प्रशिक्षण के लिए भेजा जाता है।

4. सरास्य सेना मेडिकल महाविद्यालय, पूना

यह विद्यालय एक साथ दो कार्य करता है। एक तरफ तो नव-कर्मचारी प्राप्त मेडिकल ऑफिसरों को यहाँ चिकित्सा संबंधी व्यावहारिक प्रशिक्षण दिया जाता है, तो दूसरी ओर यह सैरारत मेडिकल ऑफिसरों की सेवा के दौरान-रिप्रेमर बोर्स की व्यवस्था करता है। यह प्रशिक्षण डॉक्टरों को सैनिक जीवन की विशेष स्वास्थ्य समस्याओं से परिचित कराता है।

5. विशेषीकृत प्रशिक्षण संस्थान (स्थल सेना)

भारतीय सैन्य अकादमी, देहरादून स्थल सेना के अधिकारियों के प्रशिक्षण की प्रथम सीढ़ी है। अकादमी से पास होने पर कैंडेट कमीशन प्राप्त करने से पूर्व यहाँ एक वर्ष का प्रशिक्षण प्राप्त करने आते हैं। इसके अतिरिक्त अनेक ऐसे कितने ही प्रशिक्षण संस्थान हैं, जहाँ स्थल-सेना के अधिकारी प्रशिक्षण प्राप्त करते हैं। ये प्रशिक्षण संस्थान निम्नलिखित हैं—

1. कालेज ऑफ़ मिनिट्री इंजिनियरिंग, किरबी।
2. दि स्कूल ऑफ़ आर्टिलरी, देवनाली।
3. दि इम्पेन्ट्री स्कूल, मडक।
4. दि आर्टिनेक्स स्कूल, जबलपुर।
5. दि मान्टस बेटैरिनरी सेंटर।
6. दि स्कूल ऑफ़ फीजिकल ट्रेनिंग, पूना।
7. दि आर्मी एण्ड एयर ट्रान्सपोर्ट स्कूल, आगरा।

इन संस्थानों में स्थल सेना के नये पुराने अधिकारियों को नाना प्रकार के प्रशिक्षण दिये जाते हैं।

6. स्पेशलाइज्ड ट्रेनिंग एस्टेब्लिशमेंट्स (नौवी)

भारतीय नौ सेना के प्रमुख प्रशिक्षण केंद्र आई एन एम वेन्दुखी एव नेवल एयर स्टेशन, गरुदा में स्थित हैं। ये दोनों ही स्थान कोचीन बंदरगाह के अंतर्गत आते हैं।

दि इंजीनियरिंग कालेज एट लोनावाला नौ सेना के कनिष्ठ इंजीनियरों तथा विद्युत अधिकारियों को प्रशिक्षण देता है।

आई एन एस बालसुरा, जामनगर नौ सेना की विद्युत शाखा के अधिकारियों तथा कर्मचारियों के प्रशिक्षण की व्यवस्था करता है। इनके अतिरिक्त आई एन एस सर्कम, विशाखापट्टनम और आई एन एस शिमला तथा बम्बई ऐसे केंद्र हैं जहां भी नौ सेना के अधिकारियों को प्रशिक्षण के लिए भेजा जाता है।

7 स्पेशलाइज्ड ट्रेनिंग एस्टेब्लिशमेंट्स (एयर फोर्स)

भारतीय वायु सेना के अधिकारियों को प्रशिक्षण देने वाले कुछ प्रमुख संस्थान निम्न हैं।

- 1 दि एयर फोर्स फ्लाइट कालेज, जोधपुर।
- 2 दि एयर फोर्स टेक्निकल कालेज, जलाहली।
- 3 दि एयर फोर्स एडमिनिस्ट्रेटिव कालेज, कोयम्बटूर।

इसके अतिरिक्त कुछ विद्यालयों में भी यही प्रशिक्षण दिया जाता है। ऐसे दो स्कूल जलाहली में ही स्थित हैं। एक स्कूल तम्बारम में तथा एक अन्य स्कूल हैदराबाद में स्थित है। इन संस्थानों में वायु सेना के अधिकारियों एवं कर्मचारियों को उनके कार्यों से संबंधित प्रशिक्षण प्रदान किया जाता है।

इन प्रशिक्षण संस्थानों के अतिरिक्त कुछ छोटी एवं सामान्य प्रशिक्षण संस्थाएं भी हैं, जैसे एन सी सी ऑफिसर ट्रेनिंग स्कूल, बाम्पटी तथा आर्डिनेंस फैक्ट्रीज के प्रशिक्षण केंद्र आदि।

प्रतिरक्षा मंत्रालय का रक्षा उत्पादन विभाग

प्रतिरक्षा मंत्रालय के इस विभाग के अधीन निम्नलिखित संस्थान कार्य कर रहे हैं—

1. आर्डनेन्स कारखानों का महानिदेशालय

आर्डनेन्स कारखानों का महानिदेशक भारतीय आर्डनेन्स कारखानों का प्रशासन निर्देशन और नियंत्रण कार्य करता है। ये कारखाने भारत के विभिन्न भागों में बिखरे हुए हैं और प्रतिरक्षा सनाओं की आवश्यकताओं के अनुसार इधियारों, गोला, बाम्ब, गाड़ियों, सैनिक और अन्य उपकरणों के निर्माण एवं उत्पादन का कार्य करते हैं।

आर्डनेन्स कारखानों की कुल संख्या पच्चीस है, जिनमें इंजीनियरिंग, धातु रसायन, पेट्रोल, वस्त्र और घमटा टेक्नॉलोजी आदि का कार्य किया जाता है। इन उद्योगों में लगभग 35,000 व्यक्ति कार्य कर रहे हैं।

2. निरीक्षण महानिदेशालय

निरीक्षण महानिदेशालय का उत्तरदायित्व प्रतिरक्षा सेनाओं के लिए हथियारों गोला-बारूद तथा साज-सामानों (वायु-सेना और नौ सेना को छोड़कर) का निरीक्षण करना है जो आईनेन्स और विभागीय कारखानों तथा सरकारी क्षेत्र की संस्थानों द्वारा निर्मित या उत्पादित किये जाते हैं। इनमें कुछ ऐसे भंडार भी सम्मिलित हैं जिनका निरीक्षण पूर्ति तथा निपटान महानिदेशक स्वयं करता है।

निरीक्षण सेवाओं का एक अन्य महत्वपूर्ण कार्य सामग्री और तैयार साज-सामानों के भंडारों का प्रयोगशालाओं में परीक्षण करना है। इसके द्वारा यह निश्चित किया जाता है कि वे निश्चित दिवस के अनुसार भी है अथवा नहीं। इस काम के लिए सभी महत्वपूर्ण स्थानों पर अलग-अलग प्रयोगशालाएँ स्थापित की गई हैं जिससे सप्लाई की जाने वाली वस्तुओं का निरीक्षण शीघ्रता से हो सके।

3. आपूर्ति और समन्वय निदेशालय

इस निदेशालय की स्थापना 1964 में रक्षा उत्पादन विभाग के अधीन किसी भी अधिकारी सत्या अथवा आईनेन्स कारखाने के कार्य क्षेत्र में पड़ने वाले रक्षा उत्पादन को बढ़ाने के प्रस्तावों का अध्ययन करने तथा रक्षा उत्पादन बोर्ड और सरकारी क्षेत्र की संस्थाओं की बैठकों के सचिवालय के रूप में कार्य करने के लिए की गई थी। रक्षा उत्पादन तदुपरी मामलों के विषय में निदेशालय अन्य मंत्रालयों और संगठनों जैसे औद्योगिक विकास तथा कंपनी मामलों (लाइसेन्स देन वाली समिति) के मंत्रालय वैज्ञानिक और औद्योगिक अनुसंधान परिषद् तथा योजना आयोग आदि से संपर्क बनाये रखता है।

4. हैवी व्हीकल फैक्ट्री, आबदी

मिडियम टैंकों के उत्पादन के लिए आबदी (मद्रास) में हैवी व्हीकल फैक्ट्री स्थापित की गई थी। यह फैक्ट्री अक्टूबर 1968 से कार्य कर रही है।

5. ए.एफ.डी. फैक्ट्री, हजरतपुर (आगरा)

अधिक ऊँचाई पर सैनिकों के लिए भोजन एवं शुष्क मांस के उत्पादन के लिए यह फैक्ट्री हजरतपुर में स्थापित की गई है।

6. तकनीकी विकास तथा उत्पादन निदेशालय (वायु सेना)

इस निदेशालय की स्थापना 1954 में प्रतिरक्षा वैमानिक उपकरणों का निरीक्षण करने तथा कच्चे माल, विमान के सामान्य कलपुर्जों और वैमानिक भंडारों के लिए देशी सामान तथा साधनों को विकसित करने के लिए की गई।

7. रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन

रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन का उत्तरदायित्व अनुसंधान डिजाइन तथा संश्लेष

सेनाओं की आवश्यकताओं के लिए सभी प्रकार के साज-सामानों का विकास करते रहना है। इस सगठन के अंतर्गत अनेक विकास सम्मान तथा अनुमोदन प्रयोगशालाएँ सारे भारत वर्ष में विभिन्न भागों में कार्यरत हैं।

8 मानकीकरण निदेशालय

यह निदेशालय तीनों सेनाओं द्वारा प्रयुक्त किये जाने वाले विभिन्न उपकरणों के मानकीकरण और उनकी सूची आदि बनाने के लिए उत्तरदाई है। वैज्ञानिक सलाहकार रक्षा तथा वित्त मंत्रालयों के प्रतिनिधि, तीनों सेनाओं के विशेषज्ञ अनुमोदन तथा विकास सगठन और निरीक्षण सगठनों के प्रतिनिधियों की एक मिली-जुली मानकीकरण समिति मानकीकरण के महत्व तथा देश में स्थापन बनाने के आगमों को ध्यान में रखते हुए रक्षा सेनाओं में नये उपकरणों के उपयोग के लिए विभिन्न प्रस्तावों पर विचार करती है।

रक्षा मंत्रालय के अधीन लोक-उद्यम

रक्षा मंत्रालय के तत्वाधान में अनेक लोक उद्यम भी उत्पादन कार्य करते हैं। इन उद्यमों में रक्षा सेनाओं के काम आने वाले उपकरणों का निर्माण होता है। रक्षा मंत्रालय के रक्षा उत्पादन विभाग के अधीन कार्यरत ये लोक उद्यम मुख्य रूप से निम्न हैं—

- 1 भारत इलेक्ट्रॉनिक्स लिमिटेड, बंगलूर।
- 2 भारत अर्थ-मूवर्स लिमिटेड, बंगलूर।
- 3 गार्डन रीच वर्कशाप लिमिटेड, कन्नकता।
- 4 मन्नगाव डाक लिमिटेड, बम्बई।
- 5 प्रागा टल्स कारपोरेशन लिमिटेड, मिर्जपुराबाद (आन्ध्रप्रदेश)।
- 6 हिन्दुस्तान एरोनाटिक्स लिमिटेड, बंगलूर।
- 7 गोवा शिपयार्ड लिमिटेड, गोवा।

प्रतिरक्षा पूर्ति विभाग

प्रतिरक्षा मंत्रालय का दूसरा विभाग रक्षा पूर्ति विभाग कहलाता है। इस विभाग की स्थापना नवम्बर सन् 1965 में की गई थी। इस विभाग का प्रशासकीय दायित्व डिफेंस सप्लाइज की स्थिति की सतोपजनक स्थिति में रचना है।" इस प्रकार प्रतिरक्षा मंत्रालय का सगठन काफी विस्तृत एवं जटिल है। यह सगठन आज भी बहुत कुछ उसी रूप में चल रहा है जैसा पहले था। स्वतंत्रता के पश्चात् भी इसमें क्रान्तिकारी अथवा नये परिवर्तन नहीं किये गये हैं। ब्रिटिश शासन काल का यह सगठन वैसा-का-वैसा ही विरामत के रूप में चलता आ रहा है। जो सामान्य परिवर्तन गत वर्षों में किये गये हैं, वे स्पृहणीय हैं। सगठन की दृष्टि से प्रतिरक्षा मंत्रालय को सुगठित एवं सक्षम बनाने के लिए निम्न सुझाव उल्लेखनीय होंगे—

- 1 हमारे देश में सैन्य प्रशासन के प्रति एक दृष्टिकोण ऐतिहासिक रूप से जनता द्वारा

स्वीकृत एवं मान्य समझा जाता रहा है। अग्रजों की भी भारतीय सेना के विषय में जो कल्पना थी वह नकारात्मक थी। उसमें परिवर्तन आवश्यक है और वास्तविक भी। हमारे यह केवल थोड़े से लोगों को ही एक कैरियर के रूप में सारी जिदगी व्यतीत करने की व्यवस्था है। अन्य देशों की भाँति 21 से 24 वर्ष तक के सभी युवकों को अनिवार्य सैन्य शिक्षा दी जा सकती है। देश के समूचे युवावर्ग को सेना में एक निश्चित समय के लिए रखने की व्यवस्था से प्रतिरक्षा संगठन को विशिष्ट लाभ हो सकते हैं।

- 2 सेना में प्रशिक्षण सबसे अधिक आवश्यक होता है। सैनिक प्रशिक्षण विशिष्ट एवं उपयोगी हो, इसके लिए प्रतिरक्षा प्रशिक्षण को आधुनिकतम एवं संगठन को सुजनशील बनाना होगा क्योंकि प्रशिक्षण का एक दुर्बल रहा है। चीन के साथ युद्ध में पराजय का एक कारण यह भी घननाया जाता है कि हमारे सैनिकों को बर्तले पहाड़ों पर लड़ने का प्रशिक्षण नहीं दिया गया था। अतः इस मंत्रालय में प्रशिक्षण विभाग के नाम से एक नये विभाग की स्थापना की जा सकती है।

- 3 भारत में सैन्य सेवाओं का आधुनिकीकरण तथा आणविकीकरण यदि नीति के रूप में स्वीकार कर लिया जाए तो प्रतिरक्षा मंत्रालय को इस दिशा में सगठनात्मक जाया खड़ा करना होगा।

युद्ध की स्ट्रेटेजी और दर्शन बदल चुके हैं। परंपरावादी दृष्टिकारों का युद्ध अब इतिहास का विषय बन चुका है। अतः एप्रोच के संबंध में शोध एक अनिवार्यता है। रणनीति एवं सैन्य बल के वैज्ञानिकीकरण के विषय में भी शोध उपयोगी यंत्र है। इसीलिए भारत के प्रतिरक्षा मंत्रालय में एक प्रतिरक्षा शोध-प्रभाग की स्थापना की जा चुकी है। लेकिन प्रतिरक्षा जैसे मंत्रालय में शोध के इतने महत्वपूर्ण कार्य को निरंतरता से करने के लिए एक डिवीजन की स्थापना पर्याप्त नहीं है। यह गुरुतर कार्य डिवीजन स्तर के संगठन से यदि अपग्रेड कर दिया जाए तो उसका शोध कार्य प्रतिरक्षा सेनाओं के आधुनिकीकरण में एक सशक्त भूमिका निभा सकता है।

- 4 आणविक अस्त्र-शस्त्रों के संबंध में भी शोध करने के लिए एक स्वतंत्र डिवीजन की स्थापना की जा सकती है। यह क्षेत्र भावी सैन्य प्रशासन में इतना अधिक महत्वपूर्ण है कि यदि प्रतिरक्षा मंत्रालय में इस विषय से संबंधित कार्य करने के लिए पृथक् विभाग भी स्थापित कर दिया जाए तो सर्वथा उचित होगा। आज के विश्व में जब कि चारों ओर आणविक शस्त्रों का बोल-बाला है। इस क्षेत्र में पिछड़े रहना हमें महाशक्तियों का पिछलग्नु बनने के लिए विवश कर सकता है। अतः सेना के आणविकीकरण पर शोध कार्य चालू रखने के लिए प्रतिरक्षा मंत्रालय में एक शोध विभाग की स्थापना की जा सकती है, चाहे भारत की विदेश नीति अणुसम के विषय में कुछ भी हो।

॥ प्रतिरक्षा उत्पादन विभाग तथा प्रतिरक्षा पूर्ति विभाग वर्तमान में दो भिन्न-भिन्न मंत्रियों के अधीन कार्य कर रहे हैं। इस सबध में एक सुझाव यह दिया जाता है कि यदि इन विभागों को राजनीतिज्ञों के प्रशासकीय नियंत्रण से हटाकर आर्मी हेडक्वार्टर्स के अधीन बना दिया जाए तो इसके कुछ लाभ होंगे। ऐसा करने से इन विभागों में व्याप्त राजनीतिक व्यवस्था को हटाया जा सकेगा और विभाग अधिक सुधाम्क रूप से अपना-अपना कार्य संपन्न कर सकेंगे।

6 कुछ लोगों का यह भी कहना है कि प्रतिरक्षा मंत्रालय में गोपनीय कार्य का प्रशासकीय संगठन दुर्बल है। इस कमी को दूर करने के लिए समुचित प्रयास आवश्यक है। इसके लिए यदि एक नियमित इन्टर्सीजेन्स प्रतिरक्षा मंत्रालय के संगठन में ही अन्तर्गुम्फन कर दिया जाए तो मन्त्र की कमजोरी और अन्य एजेन्सीज को अपना उत्तरदायित्व निभाने में समुचित सहायता उपलब्ध हो सकेगी और प्रशासकीय संगठन की दुर्बलता को भी दूर किया जा सकेगा।

विदेश मंत्रालय

आज के अन्तर्राष्ट्रीय युग में मसारा के सभी देशों के राजनीतिक नियमन के प्रशासन में विदेश मंत्रालयों का अपना महत्वपूर्ण स्थान है। भारत के सदस्य में तो यह बात विशेष रूप से महत्व रखती है, चूंकि भारत की अपनी भौगोलिक स्थिति एवं विदेश नीति के मिश्रित अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति के नियमन और संचालन में एक विशेष प्रकार की भूमिका निभाते हैं। भारत का विदेश मंत्रालय अन्य देशों के साथ भारत के सबंधों का नियमन करने वाली विदेश नीति के निर्माण एवं क्रियान्वयन के लिए उत्तरदाई है।

ईस्ट इण्डिया कंपनी के शासनकाल में सन् 1783 तक भारत सरकार के वैदेशिक सदस्यों के संचालन का कार्यभार निम्न विभाग पर था उसे सीक्रेट डिपार्टमेंट या गोपनीयता विभाग कहा जाता था। इस समय तक विदेश विभाग नामक न कोई स्वतंत्र सम्यथा थी और न ही यह आवश्यक समझा गया कि साम्राज्यवादी हितों की रक्षा के लिए इन्हें सार्वजनिक रूप में सचिवालय द्वारा संचालित किया जाए। सन् 1783 में जब विदेश विभाग नाम से एक मनीन एवं स्वतंत्र विभाग का गठन किया गया, तब भी यह उचित समझा गया कि इस विभाग के लिए पब्लिक से क्रिमी विदेश सचिव की नियुक्ति न की जाए। अतः संगठनात्मक दृष्टि से स्वतंत्र अस्तित्व प्राप्त करने के पश्चात् भी प्रशासकीय दृष्टि से यह गोपनीयता विभाग के सचिव की अध्यक्षता में ही अपना कार्य करता रहा।

सन् 1786 में जब गोपनीयता विभाग का पुनर्गठन किया गया तो पुनर्गठन के फलस्वरूप इस विभाग में निम्न चार शाखाएँ और जोड़ दी गई—

- 1 गोपनीय-राजनीति,
- 2 गोपनीय-सैन्य संबंध,

3 गोपनीय विदेशी मामले, एवं

4 गोपनीय-उपाय एवं सुधार।

मिलिट्री और सुधार शाखाएँ कुछ समय उपरांत इन विभाग से पृथक् कर दी गईं। अठारहवीं शताब्दी के पठारपे के समीप जब इस विभाग का एक बार फिर पुनर्गठन हुआ तो यह पुनर्गठित विभाग दो भागों में विभक्त हो गया एक गोपनीयता विभाग तथा दूसरा विदेश एवं राजनीति विभाग, लेकिन इन समय भी ये दोनों विभाग एक ही सचिव के अधीन रहे।

सन् 1883 के चार्टर अधिनियम के अंतर्गत भारत सरकार का केंद्रीय सचिवालय बंगाल सरकार के प्रांतीय सचिवालय से पृथक् हुआ। इस पृथक्करण के फलस्वरूप सैनिक एवं गोपनीयता विभाग अब पूर्णरूपेण भारत सरकार के प्रति उत्तरदाई हो गये। फिर भी विभागों की मिश्रित व्यवस्था सन् 1843 तक चली रही। दोनों सचिवालय पूर्णरूपेण पृथक् नहीं हुए थे एक संयुक्त सचिव दोनों का प्रशासकीय कार्यभार देखता रहा। सन् 1843 में जब संयुक्त सचिवालय की व्यवस्था समाप्त की गई उस समय कंपनी सरकार के चार प्रशासकीय विभाग थे। विदेश विभाग भी इनमें से एक था। यह विदेश विभाग, राजनीतिक, विदेश एवं गोपनीय मामलों की तीन शाखाओं में व्यवस्थित था। सन् 1859 में गवर्नर-जनरल की कार्यकारिणी समिति के सदस्यों को विभिन्न विभाग सौंपे गये और एक पोर्टफोलियो व्यवस्था आरम्भ की गई। चूंकि विदेश विभाग एक अत्यंत महत्वपूर्ण विभाग था और क्राउन की सरकारों से अन्य सरकारों के संबंधों के नियमन का प्रश्न एक महत्वपूर्ण मामला था। अतः गवर्नर-जनरल स्वयं इस विभाग को अपने पास रखते थे। सन् 1914 में इस विभाग का नाम विदेश विभाग से बदल कर विदेश और राजनीति विभाग कर दिया गया। संगठन में अब इस विभाग की दो शाखाएँ थीं—

1 राजनीतिक शाखा, और

2 विदेश शाखा।

इनमें से प्रथम शाखा भारतीय देशी रियासतों से संबंधित मामलों की देखभाल किया करती थी एवं दूसरी शाखा भारतीय सीमा प्रदेश से संबंधित मामलों तथा भारत के विदेशों से मकथ आदि प्रश्नों के लिए उत्तरदाई थी। इन दोनों शाखाओं के लिए अलग-अलग सचिवों की भी व्यवस्था की गई थी।

सन् 1937 में इन दोनों शाखाओं को अलग-अलग विभागों में परिणत कर दिया गया अर्थात् दोनों शाखाएँ विकसित होकर दो स्वतंत्र प्रशासकीय विभाग बन गईं। राजनीतिक शाखा का स्तर बढ़ाकर राजनीतिक विभाग स्थापित किया गया और विदेशी शाखा का विदेशी मामलों के विभाग के रूप में नया नामकरण किया गया। जब से विदेश विभाग का कार्य गवर्नर-जनरल के स्वयं के अधिकार क्षेत्र में आया तभी से ब्रिटिश उपनिवेशवादी देशों से

संबंधित सारे मामले एक अन्य पृथक् विभाग द्वारा संचालित किये जाने लगे। इस विभाग का मुख्य कार्य बर्मा, श्रीलंका और इसी प्रकार के अन्य ब्रिटिश उपनिवेशों से संबंधित राष्ट्र-मंडलीय संबंध विभाग के नाम से अभिहित किया गया।

इस प्रकार सन् 1946 में जब अंतरिम सरकार बनी उस समय तक भारत सरकार के विदेशिक संबंधों के लिए दो विभाग सम्मिलित रूप से उत्तरदाई थे—

1 विदेश विभाग

2 राष्ट्रमंडलीय संबंध विभाग।

विदेश विभाग राष्ट्रमंडलीय देशों को छोड़कर सत्तार के अन्य देशों से भी भारत के राजनीतिक एवं कूटनीतिक संबंधों का संचालन करता था तथा राष्ट्रमंडलीय देशों से राजनीतिक एवं कूटनीतिक संबंधों को बनाए रखने की जिम्मेदारी इसी राष्ट्रमंडलीय संबंध विभाग पर थी। सन् 1947 के मध्य में यह अनुभव किया गया कि 'विदेश विभाग' और राष्ट्रमंडलीय संबंध विभाग को मिला कर एक संयुक्त विभाग बना दिया जाए। फलस्वरूप जा पुनर्गठित विभाग बना उसे विदेश और राष्ट्रमंडलीय संबंध विभाग की संज्ञा दी गई।

स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद इस विभाग का विदेश एवं राष्ट्रमंडलीय संबंध मंत्रालय के नाम से फिर नया स्वरूप दिया गया। अब इसके कार्य बढ़ने लगे। अतः सन् 1948 में इस मंत्रालय में विदेशों से जनसंपर्क का नया कार्य जो अब तक सूचना एवं प्रसारण मंत्रालय के पास था जोड़ दिया गया। मार्च 1949 में इस मंत्रालय के नाम से राष्ट्रमंडलीय संबंध शब्द हटा दिया गया और यह स्वतंत्र भारत का केवल 'विदेश मंत्रालय' बन कर एक मुगठिन प्रशासकीय इकाई के रूप में सामने आया।"

इस प्रकार विदेश विभाग की यह जीवन गाथा सन् 1783 से आरम्भ होकर सन् 1949 में अपनी चरम परिणति प्राप्त करती है। इसका इतिहास यह सिद्ध करता है कि परतंत्रता के कारण अंग्रेजों के शासनकाल में भारतीय विदेश मंत्रालय कोई महत्वपूर्ण स्थान नहीं पा सका। इस कारण इसका प्रशासकीय संगठन भी औपनिवेशिक हितों के अनुरूप ही विकसित हुआ। स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद जब देश की अपनी विदेश नीति एवं नई अन्तर्राष्ट्रीय प्रतिभा बनने लगी तो इसके आकार-प्रकार में अंतर आना अनिवार्य था। फिर भी प्रशासकीय दृष्टि से इस विभाग के संगठन में कोई मौलिक परिवर्तन नहीं लाये जा सके हैं। पिल्लई प्रतिवेदन ने इस मंत्रालय के ऐतिहासिक स्वरूप में परामर्शदात्री निकायों के जो सुझाव दिये थे उनके फलस्वरूप अभी हाल में इसके संगठन में कुछ सुधार आरम्भ करने की दिशा में प्रयत्न हुए हैं।

विदेश मंत्रालय का संगठन

प्रस्तुत मंत्रालय भारत सरकार का एक विशाल मंत्रालय है। स्वतंत्रता प्राप्ति से पूर्व, यह मंत्रालय मदैव ही गवर्नर-जनरल की देख-रेख में रहा है। स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् जब तक पंडित जवाहर लाल नेहरू भारत के प्रधानमंत्री रहे तब तक विदेश मंत्रालय उन्होंने

अपने पास रखा। उनके बाद भी इस मंत्रालय के सभी मंत्री सदस्य कैबिनेट के महत्वपूर्ण सदस्यों में से रहे।

इस मंत्रालय का प्रधान भारत सरकार की कैबिनेट के स्तर का एक मंत्री होता है। उसकी सहायता हेतु प्रशासकीय स्तर पर तीन सचिव होते हैं। पहले इन तीनों सचिवों के कार्यों में समन्वय स्थापित करने के लिए एक महासचिव भी हुआ करता था। यह पद अभी हाल ही में समाप्त कर दिया गया है। अब तीनों सचिव अपने-अपने क्षेत्रों में सीधे मंत्री महोदय के पास अपनी-अपनी फाइलें संप्रेषित करते हैं।

भारत के विदेश मंत्रालय में एक सचिवालय और दो अधीनस्थ कार्यालय हैं। अभी तक इन मंत्रालय में कोई सलग्न कार्यालय नहीं है। इन दो कार्यालयों के अतिरिक्त सारे सप्ताह में भारत सरकार के राजनयिक अथवा राजदूत फैले हुए हैं। लेकिन ये दूतावास कार्यालय अपने-आप में विलक्षण हैं और इन्हें इस मंत्रालय के अधीनस्थ अथवा सलग्न कार्यालय नहीं कहा जा सकता।

सन् 1969 के आकड़ों के आधार पर इस मंत्रालय के प्रमुख पदाधिकारी इस प्रकार थे—

सचिव	3
अतिरिक्त सचिव	2
संपुक्त सचिव	12
निदेशक	11
विशेष कार्याधिकारी	2
सह-सचिव	21
सूचना अधिकारी	7
सह-निदेशक	6
वरिष्ठ शोध अधिकारी	13
अटैची	12
उप-नियंत्रक	1
सहायक निदेशक	1
शोध-अधिकारी	9
प्रचार अधिकारी	5
सहायक कानूनी परामर्शदायी	2
विधि अधिकारी	7
संवेक्षण अधिकारी	105

सप्रति यह मंत्रालय अनेक प्रभागों में विभक्त है। प्रभागों का यह वर्गीकरण कार्यात्मक है। कुछ प्रभाग तो इतने बड़े हैं कि वे सारे सप्ताह से संचालित रहते हैं। प्रशासकीय दृष्टि

से इन सभी प्रभागों में विशेषीकरण देखा जा सकता है। संक्षेप में इन प्रभागों का संगठन निम्न प्रकार से है—

भौगोलिक प्रभाग

संसार के विभिन्न देशों से अपने संबंधों का नियमन करने के लिए भारत सरकार के विदेश मंत्रालय ने सारे संसार के देशों को उनकी भौगोलिक स्थिति के आधार पर निम्नलिखित प्रभागों में बांट रखा है। ये प्रभाग हैं—

- 1 अमेरिका प्रभाग,
- 2 यूरोपीय प्रभाग,
- 3 पश्चिमी एशियाई और उत्तरी अफ्रीका प्रभाग
- 4 अफ्रीकी प्रभाग,
- 5 पाकिस्तान प्रभाग,
- 6 बांगला देश प्रभाग,
- 7 उत्तरी एशिया प्रभाग,
- 8 पूर्वी एशिया प्रभाग,
- 9 दक्षिणी एशिया प्रभाग।

इस प्रकार इस मंत्रालय के प्रत्येक प्रभाग में (कुछ को छोड़ कर) अनेक देश हैं, जो भौगोलिक आधार पर सम्मिलित किये गये हैं। प्रत्येक डिविजन अपने क्षेत्र में अवस्थित देशों से भारत के वैदेशिक संबंधों के संचालन के लिए उत्तरदाई है। इन नौ भौगोलिक डिविजनों के अतिरिक्त दस अन्य प्रभाग जो विभिन्न प्रकार के कार्य करते हैं इस प्रकार हैं—

1. प्रोटोकॉल डिविजन

यह डिविजन विदेशों से आने वाले मेहमानों के स्वागत से संबंधित जितने भी औपचारिक कार्य हैं उनके संपादन के लिए गठित किया गया है। विदेशों से आने वाले, राष्ट्राध्यक्षों तथा अन्य उच्च-अधिकारियों के आगमन पर उनके स्वागत, संधियों तथा समझौतों आदि पर हस्ताक्षर करवाने संबंधी औपचारिक कार्यों की व्यवस्था यह प्रभाग करता है। इसी प्रकार की अन्य औपचारिक रीति-रिवाजों का निर्वहन इसी डिविजन द्वारा संपादित किया जाता है। यही यह डिविजन है जो विदेशी राजदूतों के भारत आने पर उनके परिचय पत्रों के प्रस्तुतीकरण के लिए समारोह आदि आयोजित करता है। इस विभाग के अधिकारी सरकार की ओर से विदेशी मेहमानों की हवाई-अड्डे पर अगवानी भी करते हैं।

2. संयुक्त राष्ट्र तथा सम्मेलन डिविजन

इस डिविजन में संयुक्त राष्ट्रसंघ तथा अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों आदि से संबंधित कार्य सम्पन्न किया जाता है। संयुक्त राष्ट्र मध्य एवं अन्य अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में हमारे प्रतिनिधियों आदि को मनोनीत करने की व्यवस्था इस डिविजन द्वारा की जाती है। अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों

के महत्वपूर्ण दस्तावेज इसी प्रभाग में तैयार किये जाते हैं और उन्हें यथ सुरक्षित भी रखा जाता है।

3. पासपोर्ट, एमिग्रेशन तथा कान्सलर डिविजन

विदेश मंत्रालय का यह डिविजन पासपोर्ट, वीसा, स्वदेश से दूसरे देश में जाकर बसने वाले भारतीयों तथा वाणिज्य सबंधी मामलों की देखभाल करता है और उनके सचालनार्थ प्रशासकीय कदम उठाता है।

4. वैधानिक एवं संधि डिविजन

यह डिविजन अन्तर्राष्ट्रीय विधि के प्रश्नों तथा अन्तर्राष्ट्रीय संधियों से संबंधित विभिन्न प्रकार के कार्यों का संचालन करता है। अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में उत्पन्न होने वाली नित नई सैद्धान्तिक समस्याओं पर इस प्रभाग में विचार-विमर्श चलता रहता है। भारत सरकार द्वारा अन्य देशों के साथ जो संधियाँ तथा समझौते आदि किये जाते हैं, उन्हें प्रकाशित एवं प्रमाणित करने की व्यवस्था विदेश मंत्रालय के इसी प्रभाग द्वारा की जाती है।

5. विदेशों में प्रचार डिविजन

सन् 1948 तक यह कार्य भारत सरकार का सूचना एवं प्रसारण मंत्रालय करता था। स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद सन् 1948 से यह कार्य विदेश मंत्रालय को इसलिए सौंप दिया गया कि अपनी तटस्थ विदेश नीति को सत्तार के विभिन्न मित्र राष्ट्रों को समझाने की भारत सरकार द्वारा आवश्यकता अनुभव की गई। आजकल विदेश मंत्रालय में इसके लिए पृथक् से एक स्वतंत्र प्रशासकीय डिविजन है और इसका कार्य दिनों-दिन बढ़ता जा रहा है। यह डिविजन भारत सरकार की ओर से एवं विदेशों की राजधानियों में प्रचार एवं सत्संबंधी अन्य सारे कार्य करता है, जिसकी आज की अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति में अत्यंत उपयोगिता है। इसके अलावा सद्भावना मिशन, अन्तर्राष्ट्रीय सांस्कृतिक कार्यक्रम, अन्तर्राष्ट्रीय मेलों एवं समारोहों में भारत के प्रतिनिधित्व से संबंधित अन्य सामान्य कार्य भी इसी डिविजन के कार्य-क्षेत्र के अंतर्गत आते हैं।

6. ऐतिहासिक डिविजन

यह प्रभाग विदेश मंत्रालय के लिए शोध-कार्य करवाता है तथा मंत्रालय से संबंधित एक विशाल पुस्तकालय का प्रबंध भी करता है। संधि, समझौतों आदि के लिए इस विभाग की शोध, समुचित मार्ग दर्शन का कार्य भी करता है।

7. प्रशासकीय डिविजन

यह डिविजन विदेश मंत्रालय तथा इसके विदेशों में स्थित विभिन्न प्रकार के दूतावासों के वार्षिक प्रशासन की समस्याओं जैसे स्थापना तथा आपूर्ति आदि का साइन कार्य सभालता है। यह एक कार्यकारी प्रभाग है और भौगोलिक दृष्टि से इसका क्षेत्र सारे सत्तार में फैला हुआ है।

8. आर्थिक डिविजन

यह डिविजन भारत तथा दूसरे देशों के बीच आर्थिक एवं तकनीकी सहयोग तथा समन्वय कार्यों को बढ़ाने के लिए प्रयत्न करता है। इन प्रश्नों से सम्बंधित सभी प्रशासनिक मामले इस प्रभाग द्वारा संचालित किये जाते हैं।

9. नीति आयोजन तथा पुनर्निरीक्षण डिविजन

यह डिविजन विश्व की बदलती हुई परिस्थितियों के सदर्भ में भारत की विदेश नीति का मूल्यांकन करता रहता है। बदलती हुई अंतर्राष्ट्रीय परिस्थितियों में भारत की विदेश-नीति एवं संबंधों में क्या-क्या परिवर्तन किये जाने चाहिए, इस विषय पर यह विदेश नीति के लिए अल्पकालीन एवं दीर्घकालीन योजनाएं भी बनाता है।

10. कर्मचारी, सुरक्षा, संचार और नागरिक सुरक्षा डिविजन

यह डिविजन विदेशों में रहने वाले भारतीय नागरिकों एवं भारतीय मिशनो के कर्मचारियों के हितों की रक्षा के लिए स्थापित किया गया है। यह प्रभाग यह देखता है कि प्रवासी भारतीय नागरिकों तथा भारतीय दूतावासों एवं मिशनो में कार्यरत भारतीय कर्मचारियों एवं अधिकारियों को कहीं कोई कष्ट तो नहीं है। यह डिविजन उनकी सुविधाओं के लिए समय-समय पर प्रयत्न करता रहता है। युगांडा में रहने वाले भारतीयों की नागरिकता का प्रश्न तथा उत्तरी वियतनाम में अमेरिकी बम वर्षा द्वारा भारतीय दूतावास को हुई क्षति आदि के मामले विदेश मंत्रालय के इस डिविजन ने बड़ी कुशलता से निपटाए। भारत के विदेश मंत्रालय में इन उपर्युक्त प्रभागों के अलावा एक निरीक्षणालय भी है जो विदेश मंत्रालय के आंतरिक मामलों और भारत सरकार द्वारा दूसरे देशों में भेजे गये मिशनो के कुशलतापूर्वक कार्य करने के सदर्भ में जाय-पड़ताल करता रहता है। अधिकारियों को दिये जाने वाले भत्ते आदि की जाय के लिए भी यह कार्यालय जिम्मेदार है। इसका अध्यक्ष विदेश मंत्रालय का एक अतिरिक्त सचिव होता है।

उपर्युक्त प्रशासनिक व्यवस्था भारत के विदेश मंत्रालय में दिल्ली स्थित सचिवालय की संगठनात्मक व्यवस्था है। इस मंत्रालय में अधीनस्थ एवं सलग्न कार्यालय भी हैं। सलग्न कार्यालय केवल दो ही हैं, जिन्हें हान्ग ही में स्थापित किया गया है।

अधीनस्थ कार्यालय

वेमे तो विदेश मंत्रालय में सम्बंधित राजनीतिक एवं वाणिज्यिक कार्यालयों का जाल मारे समार में फैला हुआ है, पर प्रशासनिक दृष्टि से इन कार्यालयों की एक ऐसी स्थिति है जिस कारण इन्हें पारिभाषिक रूप में सलग्न अधःशा अधीनस्थ दोनों ही प्रकार के कार्यालय नहीं माना जा सकता। फिर भी प्रशासनिक स्तर के आधार पर विदेशों में स्थित भारतीय राजनयिक एवं वाणिज्यिक कार्यालयों को निम्न श्रेणियों में वर्गीकृत किया जा सकता है—

1. दूतावास (आवासीय)

अन्तर्राष्ट्रीय सन्धियों की दृष्टि से विश्व में जो देश भारत के लिए विशेष महत्वपूर्ण हैं, उन देशों में भारत का राजदूत स्थाई रूप से रहता है। चीन, फ्रांस, रूस, अमेरिका, जापान आदि देशों में भारत के आवासीय दूतावास हैं। सन् 1970 के आकड़ों के अनुसार सप्ताह के 56 देशों में भारत के आवासीय दूतावास थे।

2. दूतावास (अनावासीय)

जो देश भारत की नजरों में किसी भी कारण से कम महत्वपूर्ण हैं, उनमें अनावासीय राजदूतों की व्यवस्था की गई है। ऐसी स्थिति में आवासीय राजदूत अपने पास के अनावासीय क्षेत्रों को सभालता है। उदाहरण के लिए मैक्सिको में भारत का आवासीय राजदूत पनामा का अनावासीय राजदूत भी है। रूस का आवासीय राजदूत मंगोलिया का अनावासीय दूतावास भी सभालता है। कई देशों में भारत सरकार इस प्रकार के अनावासीय दूतावास चलाती है।

3. उच्च-आयुक्त (आवासीय)

राष्ट्रमंडलीय देशों में भारत सरकार के उच्च आयुक्त रहते हैं। आस्ट्रेलिया, कनाडा, श्रीलंका, ब्रिटेन आदि देशों में भारत सरकार के बहुत पुराने आवासीय उच्चायुक्त कार्यालय हैं। वर्तमान में कई राष्ट्रमंडलीय देशों में भारत सरकार के इस प्रकार के आवासीय उच्च आयुक्त हैं जो दूतावास प्रशासनों का संचालन कर रहे हैं।

4. उच्च आयुक्त (अनावासीय)

भारत के हितों की दृष्टि से छोटे अथवा कम महत्वपूर्ण राष्ट्रमंडलीय देशों में भारत सरकार के अनावासीय उच्च आयुक्त कार्य करते हैं। साइप्रस, माल्टा आदि देशों में वर्तमान में अनावासीय उच्च आयुक्त व्यवस्था पाई जाती है।

5. सह-उच्चायुक्त या सहायक उच्चायुक्त

कुछ राष्ट्रमंडलीय देशों में उच्चायुक्तों के अतिरिक्त उप या सहायक उच्चायुक्त भी नियुक्त किये गये हैं। आस्ट्रेलिया में भारत सरकार के उच्च तथा उप-उच्चायुक्त दोनों ही कार्य करते हैं। उच्च आयुक्त का कार्यालय कैनबरा में है तथा उप-उच्चायुक्त का सिडनी में। बांग्ला देश के निर्माण से पूर्व भारत सरकार का एक पाकिस्तान स्थित उप-उच्चायुक्त कार्यालय भी रहता था। श्रीलंका में उच्च आयुक्त के अतिरिक्त एव सहायक उच्चायुक्त भी कार्य करता है जिनके कार्यालय क्रमशः कोलम्बो और कैंडी में है।

6 आयुक्त (आवासीय)

ये छोटे स्तर के दूतावास हैं जहाँ भारत सरकार का प्रतिनिधि आयुक्त कहलाता है।

7. आयुक्त (अनावासीय)

इस प्रकार के अनावासीय आयुक्त कार्यालय कई देशों में कार्य कर रहे हैं।

8. लिंगेशन (अनावासीय)

यह नामकरण ऐतिहासिक रूप में चला आ रहा है और ऐसे देश, जहाँ भारत सरकार के लिंगेशनस कार्य कर रहे हैं।

9. कॉन्सुलेट्स जनरल (आवासीय)

वाणिज्यिक सबंधों के प्रोत्साहन के लिए सत्तार के अनेक देशों में भारत सरकार के कॉन्सुलेट्स जनरल कार्य कर रहे हैं। कुछ देशों में तो राजदूतों के अलावा पुथक् से वाणिज्य दूत भी हैं जैसे—डेनमार्क, जापान एवं जर्मनी में भारत के राजदूत तो हैं ही, किंतु उनके कार्यभार को बांटने के लिए कॉन्सुलेट्स जनरल भी कार्य कर रहे हैं। जर्मनी जैसे कुछ देशों में तो एक से अधिक कॉन्सुलेट्स जनरल कार्यालय हैं, जो बर्लिन, फ्रैंकफर्ट तथा हैमबर्ग शहरों में स्थित हैं।

10. कॉन्सुलेट्स जनरल (अनावासीय)

वाणिज्यिक महत्त्व के अनुसार कई देश ऐसे हैं, जहाँ भारत सरकार की ओर से अनावासीय कॉन्सुलेट्स जनरल की व्यवस्था है।

11. कॉन्सुलेट्स (आवासीय)

भारत सरकार के आवासीय कॉन्सुलेट्स कई हैं। इन देशों में राजदूत एवं कॉन्सुलेट्स जनरल के अतिरिक्त आवासीय कॉन्सुलेट्स की व्यवस्था भी है और इस प्रकार बड़ा तीन अधिकारी कार्य कर रहे हैं। उदाहरण के लिए—अमेरिका में राजदूत के अतिरिक्त दो आवासीय कॉन्सुलेट्स भी हैं, जिनके कार्यालय स्त्रीबैलैण्ड तथा होनोलूलु में हैं। इसी प्रकार जर्मनी में भी राजदूत के अतिरिक्त तीन आवासीय कॉन्सुलेट्स जनरल तथा दो अनावासीय कॉन्सुलेट्स हैं। अफगानिस्तान, ईरान तथा इटली में भी राजदूत के अतिरिक्त आवासीय कॉन्सुलेट्स नियुक्त किये गये हैं।

12. वाइस-कॉन्सुलेट्स (आवासीय)

आवासीय वाइस-कॉन्सुलेट्स स्तर का कार्यालय केवल ईरान के जर्दीन नामक शहर में है। यह वाइस-कॉन्सुलेट्स कार्यालय राजदूत कार्यालय के अतिरिक्त है।

13. आवासीय वाणिज्य कमिशन एवं ऑफिस

इस प्रकार के आवासीय वाणिज्य कमिशन कई हैं।

14. विशेष मिशन (आवासीय)

ये मिशन भी कई छोटे-छोटे प्रदेशों में हैं।

उपपुस्त विभिन्न प्रकार के राजनीतिक एवं वाणिज्यिक कार्यालय विदेश मंत्रालय के क्षेत्रीय सस्थान अथवा अभिकरण हैं। इन्हीं के माध्यम से यह मंत्रालय भारत सरकार की विदेश-नीति को कार्यान्वित करता है तथा विदेशों के साथ राजनीतिक, व्यापारिक एवं सांस्कृतिक संबंधों को घटता-बढ़ता रहता है।

संलग्न कार्यालय

भारत के विदेश मंत्रालय में केवल दो संलग्न कार्यालय हैं—

(अ) केन्द्रीय पासपोर्ट एवं उत्प्रवासी संगठन, नई दिल्ली

इस संगठन की स्थापना सन् 1959 में की गई थी। इससे पूर्व पासपोर्ट तथा उत्प्रवासी संगठन अलग-अलग प्रशासकीय संगठनों के रूप में कार्य कर रहे थे। इस संगठन के क्षेत्रीय कार्यालय हैं, जो

दिल्ली,

सखनऊ,

कलकत्ता,

मद्रास,

बम्बई,

जयपुर,

देहराबाद आदि शहरों में स्थित हैं।

(ब) विदेश मंत्रालय आवास, नई दिल्ली

विदेश मंत्रालय द्वारा संचालित इस होस्टल में विदेश मंत्रालय के अधिकारियों एवं कर्मचारियों को अल्पकालीन आवास की सुविधाएं प्रदान की जाती हैं। एक देश से दूसरे देश में स्थानांतरण पर जाने वाले विदेश मंत्रालय के दूतावासों के अधिकारी जब नई दिल्ली से गुजरते हैं अथवा परामर्श आदि के लिए राजधानी में बुलाये जाते हैं तो इस होस्टल में ठहरते हैं। इसकी स्थापना सन् 1965 में की गई थी।¹¹

विदेश मंत्रालय के कार्य¹²

विदेश मंत्रालय विदेशों से भारत के मैत्रीपूर्ण संबंधों की स्थापना के लिए उत्तरदाई है। मंत्रालय का यह कर्तव्य है कि वह सयुक्त राष्ट्र सभ में देश का प्रतिनिधित्व करने की व्यवस्था करे तथा जब-जब भी भारत सरकार के मंत्रालयों तथा राज्यों की सरकारों को विदेशी सरकारों एवं सस्थाओं से कोई संपर्क अथवा संबंध स्थापित करना हो तो उन्हें इस विषय में भी परामर्श दे।

प्रशासकीय दृष्टि से यह मंत्रालय विदेशी सरकारों तथा राष्ट्रमंडल के देशों से भारत के नित्य प्रति के संबंधों का संचालन करता है। विदेशी सरकारों के साथ की जाने वाली राजनीतिक संधियों तथा समझौतों का प्रारूप तैयार करता है। सयुक्त राष्ट्र सभ एवं प्रन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में उठाये जाने वाले भारत सरकार तथा अन्य सस्थाओं से संबंधित मामले इसी मंत्रालय में निर्णीत किये जाते हैं।

विदेश मंत्रालय का एक महत्वपूर्ण कार्य कुछ विधियों का प्रशासन है, जिनमें निम्नलिखित उल्लेखनीय हैं—

भारतीय देशान्तरवार अधिनियम, 1922

पारस्परिकता अधिनियम, 1943

बंदरगाह हज ममिति अधिनियम, 1932

भारतीय तीर्थ-यात्रा जलयान अधिनियम

तीर्थयात्री सरक्षण अधिनियम, 1887 (बम्बई)

मुस्लिम तीर्थयात्री सरक्षण अधिनियम, बंगाल 1896

इसी प्रकार यह मंत्रालय भारत स्थित राजनयिक एवं वाणिज्य दूतावास अधिकारियों एवं संपुक्त राष्ट्र सघ के अधिकारियों तथा इनके विशेष अभिकरणों का प्रभावित करने वाले सभी विषयों पर विचार-विमर्श करता है। भारत से निर्गमन, पारपत्र और दृष्टाक आदि से संबंधित प्रशासन, भारत में विदेशी राजनयिक तथा कौन्सिल अधिकारियों को प्रभावित करने वाले विभिन्न प्रकार के प्रश्न इस मंत्रालय के कार्य-क्षेत्र में आते हैं।

भारत से तिब्बत और तिब्बत से भारत के लिए सभी व्यापारियों, कुलियों तथा तीर्थयात्रियों के लिए यात्रा का प्रबंध भी विदेश मंत्रालय को करना होता है। उत्तरी पूर्वी सीमांत एजेंसी तथा नागा पहाड़ी-तुएनसांग क्षेत्र के प्रशासन का उत्तरदायित्व भी इसे निभाना पड़ता था।

विदेशी शरणार्थियों तथा विदेशों में सेवा अर्पित करने वालों के उत्तराधिकारियों को विदेश मंत्रालय पेशना देने की व्यवस्था करता है। विदेशी आगुन्तकों, राजनयिकों तथा वाणिज्यिक दूतावासों के प्रतिनिधियों आदि के भागत आगमन पर सरकार की ओर से औपचारिकताएं निभानी होती हैं। भूटान जैसे राज्यों के साथ संबंधों का निर्वाह, सीमावर्ती क्षेत्रों के त्रिकान कार्य, विदेशों में भारत-संबंधी प्रचार एवं संपर्क कार्य तथा भारत के बाहर स्थित तीर्थ स्थानों पर भारतीय तीर्थ यात्रियों की सहायता एवं सहयोग आदि के विभिन्न प्रकार के कार्य इस मंत्रालय के कार्य-क्षेत्र के अंतर्गत आते हैं।

भारतीय विदेश सेवा से संबंधित विषय, अन्य देशों के साथ युद्ध की घोषणा अथवा युद्ध विराम के पश्चात् आवश्यक निर्णय आदि लेना इस मंत्रालय के विशिष्ट कार्य हैं।

जल-चल एवं नभ में किये जाने वाले अंतर्राष्ट्रीय कानूनों का उल्लंघन, समुद्री हकेंती, हाईजैकिंग आदि अपराधों के संबंध में आवश्यक कार्यवाही करने के लिये यह समय-समय पर कदम उठाता है। देश की सीमाओं पर होने वाले आक्रमणों तथा आक्रामक गतिविधियों का मुकाबला करना, भारत के ऊपर से गुजरने वाले विदेशी नागरिकों तथा सैनिक विभागों

को राजनयिक उद्दान की अनुमति देना, अंतर्राष्ट्रीय कानून से संबंधित विभिन्न विषयों जैसे प्रादेशिक जल, सम्पर्श क्षेत्र, भूसाधनों में मछली पकड़ने के अधिकारों आदि के विषय में नीतियों की घोषणा एवं अनुपालना करवाना विदेश मंत्रालय के नियमित कार्य हैं।

इस प्रकार विदेश मंत्रालय के संगठन एवं कार्य का अध्ययन यह बतलाता है कि विदेशों से संबंधित भारत सरकार के जितने भी विषय अथवा कार्य हैं उन सबका नियमित निर्वाह इसी मंत्रालय के द्वारा किया जाता है। सप्ताह के अन्य देशों से शत्रुता, मित्रता, अथवा सटस्यता से संबंध स्थापित करने के निर्णय भी इसी मंत्रालय में लिये जाते हैं। इसके दूतावासों को विदेशों में भारत की ऐसी आर्षों एवं कानों की सत्ता दी जा सकती है, जो दूसरे देशों के संबंध में भारत सरकार को समय-समय पर आवश्यक सूचनाएँ देते रहते हैं। इसी सूचना के आधार पर भारत सरकार उन देशों से अपने संबंधों में आवश्यक परिवर्तन करती रहती है।

कुछ आवश्यक सुझाव

विदेश मंत्रालय में घाघनीय सुधारों के संबंध में पिल्लई कमेटी ने अनेक महत्वपूर्ण सिफारिशें प्रस्तुत की हैं। इनमें से कुछ प्रमुख सिफारिशें निम्नलिखित हैं—

पिल्लई कमेटी का कहना था कि इस मंत्रालय में कोई परामर्शदात्री निकाय नहीं है। मंत्रालय में अपने कार्यों के संबंध में विशिष्ट परामर्श देने वाले विशेषतः अधिकारों का अभाव एवं संगठनात्मक दुर्बलता है। मंत्रालय को चाहिए कि यह विशेषतः सलाहकारों के कुछ ऐसे प्रशासनिक निकाय गठित करें, जिनसे मंत्रालय का कार्य विशेषीकृत ढंग से संचालित किया जा सके। कमेटी की मान्यता थी कि हमारी विदेश नीति जो अब तक विश्व-स्तर पर असफल रही है, उसका एक महत्वपूर्ण कारण यह है कि हमारे प्रथम प्रधानमंत्री एवं विदेश मंत्री श्री नेहरू ने अपने विदेश मंत्रालय के अधिकतर निर्णय व्यक्तिगत स्तर पर लिये और विशेषज्ञों की सहायता नहीं के बराबर ली।

अतः पिल्लई कमेटी का यह सुझाव है कि इस मंत्रालय में कुछ ऐसे परामर्शदाता निकाय होने चाहिए जो नीति-निर्माण में निरन्तरता के साथ विशिष्ट सलाह दे सकें।

इसी प्रकार एक अन्य सुझाव इस संबंध में यह भी दिया जा सकता है कि भारत सरकार के विदेश मंत्रालय में सलग्न कार्यालय केवल दो ही हैं, जबकि प्रकृति की दृष्टि से इन मंत्रालयों में ऐसे कितने ही कार्य हैं, जो सलग्न कार्यालयों की कमी के कारण अथी प्रकार से संचालित नहीं हो पा रहे हैं। अतः कुछ कार्यों के सुचारु रूप से संचालन हेतु सलग्न कार्यालयों की संख्या में वृद्धि की जा सकती है।

भारत से दूसरे देशों में भेजे जाने वाले राजदूतों के चयन एवं नियुक्ति के लिए विदेश मंत्रालय में वर्तमान में कोई वैज्ञानिक प्रणाली नहीं है। प्रशासनिक दृष्टि से यह अत्यंत उपयोगी होगा यदि विदेश मंत्रालय किसी ऐसे प्रकोष्ठ अथवा शाखा का गठन करे जो राजदूतों के चयन एवं उनकी योग्यताओं आदि के विषय में समुचित सूचना आदि एकत्रित कर सके।

विदेश मन्त्रालय के सवध में प्रशासनिक सुधार आयोग ने भी कुछ मिफारिशों की हैं। आयोग का कहना है कि हमारी विदेश नीति में मौलिक परिवर्तन नहीं हो सके हैं। समय के साथ-साथ विदेश नीति के मूल आधारों में परिवर्तन अत्यन्त आवश्यक है। अतः प्रशासकीय सुधार आयोग का मत था कि भारत की विदेश नीति के आधार क्या हो तथा इस मन्त्रालय को विदेशों के साथ कैसे सवध स्थापित करने चाहिए, इन निर्णयों को लेने के लिए एक 'निपमित विभाग' स्थापित किया जाना चाहिए। यह विभाग सदैव इस प्रकार के अनुमणन में लगा रहे कि भारत के विदेश मन्त्रालय को किन-किन देशों से कब और कैसे सवध स्थापित करना देश के राष्ट्रीय हित में होगा। अमुक देश के साथ वर्तमान समय में जो सवध हैं, वे ठीक हैं अथवा नहीं और यदि उन्हें बदलना हो तो किम प्रकार ? यह सब कार्य इस विभाग का उत्तरदायित्व होना चाहिये।

कुछ आलोचक विदेश मन्त्रालय के प्रशासकीय सगठन के क्षेत्रीय आधार को अनुपयुक्त मानते हैं। इनका कहना है कि क्षेत्रीयता के स्थान पर यदि विचारधारा को आधार मान कर इस मन्त्रालय का प्रशासकीय पुनर्गठन किया जाए तो इसकी कार्यकुशलता बढ़ सकेगी। यद्यपि क्षेत्रीय आधार के अपने कुछ लाभ हैं, किन्तु क्षेत्रीयता और विचारधारा का मिश्रित आधार बनाकर वर्तमान सगठनात्मक स्थिति में संशोधन किया जाए तो यह अधिक व्यावहारिक एवं उपयोगी मिद्ध होगा।

केंद्रीय सरकार का प्रशासनिक सगठन, समुद्र की भांति बृहदाकार दिखाई देता है। विस्तार की दृष्टि से जो पहले उसका आकार था वह आज कुछ मन्त्रालयों के क्लेनर के बराबर बन चुका है। इस फैलते प्रशासनतन्त्र के युग में विभागों तथा मन्त्रालयों के पुनर्गठन के विषय में प्रशासनिक सुधार आयोग का प्रतिवेदन उन्हें सगतिपूर्ण कार्यकारी इकाई बनाने की दृष्टि से महत्वपूर्ण है। आयोग ने मन्त्रालयों में सामान्य परिवर्तन के साथ उन्हें सगतिपूर्ण बनाने पर अधिक ध्यान दिया है और ऐसी कोई मिफारिश नहीं दी है, जो सारे ढांचे को ही अम्ल-घम्ल कर दे। यदि प्रशासकीय पुनर्गठन के ये सारे सुझाव मान भी लिये जाए तो भी केंद्रीय प्रशासन का विशाल एवं जटिल स्वरूप सोदेश्य बन सकेगा, यह संदेहाम्यद है। यहा पर प्रशासनिक सुधार राजनीतिक सुधार के द्वारा ही सम्भव है। यदि केंद्र केंद्रीकरण की नीति पर चलना रहता है और नये-नये राष्ट्रीयकृत उद्यम समागने में पहल करता है, तो उसका प्रशासनतन्त्र बेंडिशन बने बिना नहीं रह सकता। हो सकता है केंद्र-स्तर पर भारतीय राजनीति और प्रशासन की इसे एक अनिवार्य बुराई मानना पड़े। फिर भी भारत सरकार के मन्त्रालयों को चाहिए कि वे अपने प्रशासकीय आकार एवं प्रक्रियाओं में उन बाधाओं को आने से रोके, जो प्रशासकीय विकेंद्रीकरण से ठक सकती हैं। समन्वय द्वारा कार्यकुशलता को बढ़ाया जा सकता है और इस तरह केंद्रीकरण और विकेंद्रीकरण के मध्य एक मध्य मार्ग चुना जा सकता है। भारत सरकार के वर्तमान प्रशासनिक सगठन को उसकी ऐतिहासिक सीमाओं में रखते हुए आज के कल्याणकारी राज्य के सदर्भ में

पुनर्गठित करने की दृष्टि से कुछ सैद्धान्तिक सुझाव प्रस्तुत किये जा रहे हैं, जिन्हें प्रत्येक मन्त्रालय अपने-अपने अनुभव के आधार पर क्रियान्वित कर सकता है—

- (अ) सभी मन्त्रालयों के लिए यह आवश्यक नहीं होना चाहिए कि वे विभाग, सभाग, सलग्न कार्यालय तथा अधीनस्थ कार्यालय की ऐतिहासिक व्यवस्था के अनुरूप ही कार्य करें। उदाहरण के लिए यह व्यवस्था गृह तथा प्रतिरक्षा मन्त्रालयों के लिए उपयोगी हो सकती है, किन्तु विज्ञान, विदेश, कृषि तथा सञ्चार मन्त्रालय भी इसी परिपाटी से संगठित रह कर कार्य करें यह आवश्यक नहीं लगता। मन्त्रालयों का प्रशासनिक संगठन केवल विवेक सम्मत होने के साथ-साथ एकरूपता की सीमा-रेखा को तोड़कर कार्य सम्पन्न होना चाहिए।
- (ब) जैसा कि प्रशासनिक सुधार आयोग ने सुझाया है कि प्रत्येक मन्त्रालय को सम्बद्ध कार्यों के आधार पर एक इकाई के रूप में स्वीकार किया जाना चाहिए। इस सिद्धांत से कुछ नये मन्त्रालय जन्म ले सकते हैं और बहुत से परंपरागत कार्य कुछ महत्वपूर्ण विभागों से हटाकर नये मन्त्रालयों में दिये जा सकते हैं। पर निरंतरता से चलने वाली यह प्रक्रिया सामाजिक एवं राजनीतिक परिवर्तन के दिशा-दर्शन में अनिवार्य है एवं लाभप्रद भी।
- (स) मन्त्रालयों के सलग्न एवं अधीनस्थ कार्यालय वर्तमान स्थितियों में रखे जा सकते हैं, किन्तु प्रशासकीय सिद्धांत के रूप में सलग्न कार्यालय को स्वशासी एवं विशिष्ट प्रकार का कार्य करने वाला अधिकरण मानने की आवश्यकता है। मन्त्रालय अथवा विभाग को चाहिए कि यह सलग्न कार्यालयों को कार्यकारी स्वतंत्रता दें और उनमें विभिन्न गतिविधियों के मध्य केवल प्रशासनिक समन्वय मात्र स्थापित करें। प्रशासनिक स्तर की दृष्टि से भी सलग्न कार्यालयों को उच्च माना जाए और उनके अध्यक्ष केवल उच्च-स्तरीय अधिकारी ही हों। ये सलग्न कार्यालय केवल कार्यकारी न होकर नीति निर्माण परामर्श के अधिकरण के रूप में विकसित किये जाए। सभी मन्त्रालयों में इनकी संख्या बढ़ाई जा सकती है।
- (द) अधीनस्थ कार्यालय केवल लाइन अधिकरण के रूप में स्वीकार किये जाए। इन पर केन्द्रीय मन्त्रालय का पूरा-पूरा नियंत्रण बर्तमान जैसा ही रहे, किन्तु ये सहायक तथा कार्यकारी दो प्रकार के हों। जहां कार्य की दृष्टि से ये अनेक स्तरों के संपर्क में आते हैं अथवा महत्वपूर्ण सेवा प्रदान करते हों, तो यह उपयोगी होगा कि ये अधीनस्थ कार्यालय क्षेत्रीय, राजकीय तथा जिलास्तरीय हों। जहां इनका कार्य सहायक का हो वहां सहायता राज्य अथवा केन्द्रीय अधिकरणों के क्षेत्र स्तर पर दी जाए। यदि वे कार्यालय केन्द्रीय मन्त्रालयों को सलाह अथवा सहायता देते हों तो यह अधिक उपयुक्त होगा कि इन्हें अधीनस्थ कार्यालय से सलग्न कार्यालय के रूप में उन्नत कर दिया जाए।

(घ) सचिवालय स्तर पर भारत सरकार के मंत्रालय विभागों, सम्भागों, प्रभागों तथा शाखाओं में बढे हुए हैं। प्रशासकीय दृष्टि से इस सगठन में अधिक परिवर्तन करना सम्व नहीं है, फिर भी यदि ये मंत्रालय अपने सगठन का पदमोपान कृष्ट छोटा कर सकें, तो मंत्रालय के सगठन में कमावट आयेगी एवं उमकी कार्यकुशलता बढेगी। आजादी के बाद सभी मंत्रालयों में विक्रम के नाम पर कार्य एवं कर्मचारी दोनों बढे हैं। इससे मंत्रालय का आकार भी बढा है और पदमोपान के स्तर भी। पुनर्गठन के लिए यदि पदमोपान घटाया जाता है तो आकार फैलता है, किन्तु यदि सुधारों को समग्रता से देखा जाए तो पदमोपान को घटा कर आकार के फैलाव को नये मंत्रालयों में बांट कर अथवा निगम तथा मंडल बनाकर मनुलिन किया जा सकता है।

इस प्रकार भारत सरकार के मंत्रालयों का पुनर्गठन एक घटना न होकर प्रशासनिक प्रक्रिया है जिसे निरंतरता से देखा जाना चाहिये। मंत्रालय चाहे कितना ही महत्वपूर्ण हो, उसका आकार इतना न बढे कि उमकी प्रशासनिक कार्यकुशलता नष्ट हो जाए। वित्त, प्रतिरक्षा और गृह विभाग, भारत सरकार के केन्द्रीय मंत्रालय हैं और स्वतंत्रता के बाद इनका आकार इतना फैला है कि उमे सीमित करना अनिवार्य है। यह कार्य नये विभागों की रचना द्वारा संपन्न किया जा सकता है, जो मंत्रालय के अग रहते हुए प्रशासनिक दृष्टि से एक स्वतंत्र इकाई बन सके। वर्तमान में जो सगठन और अर्धनस्य कार्यालय हैं उनके निर्धारण की कोई कमीटी न होने के कारण ये कार्यालय बिना अनुपात बढ रहे हैं। प्रशासनिक सुधार सगठन द्वारा इनके विषय में एक नीति निर्धारित की जा सकती है और उमके अनुरूप मंत्रालय तथा उसके विभाग एवं कार्यालयों के बीच एक समन्वय स्थापित किया जा सकता है। ये विभाग और कार्यालय केवल कार्यकारी विशेषता के आधार पर ही गठित किये जाए और ऐसा करने से मंत्रालय का सगठन आज भी जटिल एवं विशिष्ट समस्याओं को सुलझाने में सक्षम बन सकेगा। मंत्रालयों में पाई जाने वाली नियंत्रण की प्रक्रिया क्षेत्रीय अधिकरणों के माध्यम से सुगठित की जानी चाहिये और जो मंत्रालय साइन अभिकरण रखते हैं उन्हें भारत के संपात्क स्वरूप को ध्यान में रखते हुए अपना प्रशासनिक तंत्र विकसित करना चाहिए। इस सदर्भ में जो ऐतिहासिक स्थितिया रही हैं, ये आज गभीर परिवर्तन चाहती हैं, चूंकि विकास प्रशासन सभी मंत्रालयों पर नये दबाव डाल रहा है। प्रशासन सुधार आयोग ने इस सदर्भ में पुनर्गठन की जो रूप-रेखा प्रस्तुत की है वह स्वागत योग्य है, किन्तु आवश्यकता उसमें भी आगे जाकर प्रत्येक मंत्रालय का प्रशासनिक मास्टर प्लान बनाने की है, जिसमें सभी मंत्रालयों के आगामी दशकों के विस्तार, विकास एवं सीमाओं को ध्यान में रखते हुये एक मुनियोजित चित्र के रूप में केन्द्रीय प्रशासन को देखा जा सके। इस सदर्भ में जो अध्ययन हुये हैं वे भी केवल आकार के वर्णन से आगे नहीं बढ सके। आज के सदर्भ में यह बाछनीय होगा कि मंत्रालयों के कार्यों की सूची नये गिरे

से तैयार की जाए, उनके अनुसूच विभागीय संगठन या लोक नियम या मंडल गठित किये जाए और अधीनस्थ व सलमन कार्यालयों के माध्यम से स्टफ लाइन सदस्यों को पुनर्विहित किया जाए। सामाजिक परिवर्तन की द्रुतता के कारण यह कार्य निरंतरता के साथ एक स्थाई अभिकरण द्वारा किया जाए और उसका समायोजन एवं समन्वय मंत्रिमंडल सचिवालय स्वयं कर सकता है। मसलों का गठन केवल प्रशासनिक समस्या न होकर एक राजनीतिक एवं सामाजिक समस्या भी है और उस पर पुनर्विचार करते समय उन सभी तथ्यों एवं तत्वों को ध्यान में रखना आवश्यक है जो किसी भी सुधार योजना को समकालीन तथा उपयोगी बनाने के लिए आवश्यक हैं।

राजस्थान राज्य के प्रशासन की संगठनात्मक संरचना

भारत एक संघ-राज्य है। इस संघ की इकाइया दो प्रकार की है—(1) राज्य, और (2) संघीय क्षेत्र। 'राजस्थान' राज्य भारतीय संघ की एक विशाल इकाई है। क्षेत्रफल की दृष्टि से यह द्वितीय बड़ा राज्य है। अन्य सभी राज्यों की भांति राजस्थान राज्य के पास 66 विषय ऐसे हैं, जिनका प्रशासन संवैधानिक दृष्टि से राज्य सरकार की जिम्मेदारी है। भारतीय संविधान में केन्द्र एवं राज्यों के प्रशासनिक संबंधों की व्यवस्था सघात्मकता की अपेक्षा एकात्मकता की ओर अधिक झुकी हुई है। गुणात्मकता तथा भावात्मकता की दृष्टि से भी केन्द्र के पास केवल 97 महत्वपूर्ण विषय ही नहीं हैं, अपितु सम्यक् सूर्य के 47 विषयों पर भी उसका प्राधान्य है। इसके अतिरिक्त राज्य सूर्य के अतर्गत आने वाले 66 विषयों पर भी केन्द्र कुछ विशेष प्रकार की परिस्थितियों में अपना अधिकार स्थापित कर सकता है। यही कारण है कि राज्यों की अखिल भारतीय सघात्मकता के परिप्रेक्ष्य में रह कर कार्य करना होता है। फिर राजस्थान जैसे पिछड़े राज्य में जहाँ की प्रति व्यक्ति औसत आय (केवल बिहार को छोड़कर) देश के अन्य राज्यों की तुलना में सबसे कम है और केन्द्रीय ऋण का भार प्रति वर्ष निरंतरता से बढ़ता जा रहा है, केन्द्र का प्रभाव बढ़ना और भी अधिक स्वाभाविक है। इसके अतिरिक्त भारतीय राजनीति के अन्य कितने ही राजनीतिक तथा आर्थिक दबाव ऐसे हैं जो भारतीय संघ की केन्द्रीयता तथा राजस्थान राज्य की परिनिर्भरता को व्यवस्थित रूप में बढ़ावा देते हैं।

लोक प्रशासन संवैधानिक व्यवस्थाओं, राजनीतिक नीतियों, राष्ट्रीय आकांक्षाओं तथा सामान्य जीवन की आवश्यकताओं की पूर्ति एवं क्रियान्विति का एक मानवीय संयंत्र है। अनेक प्रशासनिक व्यवस्थाएँ, शैलियाँ, प्रक्रियाएँ एवं प्रविधियाँ इसकी विविध एवं स्थूल अभिव्यक्तियाँ हैं। प्रशासनिक कार्यों का निष्पादन करने के लिए भारतवर्ष में मुख्य रूप से तीन प्रकार की संस्थाएँ पाई जाती हैं—(क) विभाग, (ख) नियम, तथा (ग) आयोग। इनके अनेक मिश्रित, अर्द्ध-मिश्रित तथा नवीन स्वरूप भी देखने को मिलते हैं। लोक-संघात्मक शासन प्रणालियों में इन प्रशासनिक व्यवस्थाओं का संचालन, नीति-नियंत्रण

तथा निर्देशन राजनीतिज्ञों द्वारा, सामूहिक तथा व्यक्तिगत रूप से किया जाता है। राजनीतिज्ञ, धुँके अधिकांशतः विशेषज्ञ नहीं होते, अतः उनके अपने कार्य में सहायता देने तथा दक्षता एवं समन्वय लाने के लिए मन्त्रालयों की रचना भी जानी है। इन मन्त्रालयों के अधिकारीगण विशेषज्ञ, अनुभवी एवं प्रशिक्षित होते हैं। वे सर्वोच्च राजनीतिक मंत्री के अधीन रह कर उन्हीं अपने कार्य संपादन में सहायता एवं परामर्श प्रदान करते हैं। इस उद्देश्य की पूर्ति हेतु तथा उनके पारस्परिक संबंधों को व्यवस्थित करने के लिए राज्यों में राज्यपालों की अनुमति से कार्यकारी-नियम बनाये जाते हैं। राज्यपाल ही विभिन्न विभागों तथा उप-विभागों को मुख्य मंत्री के निर्देशानुसार मंत्रिमंडल के सदस्यों के बीच वितरित करता है। राज्य स्तर के सभी विभाग अखिल भारतीय सेवाओं के स्थाई अधिकारियों द्वारा, जिन्हें सचिव कहा जाता है, प्रशासित किये जाते हैं। मंत्रियों की सामान्य देख-रेख, नियंत्रण और निर्देशन में प्रशासकीय विभाग का कार्य चलता है। विभागों के लिए यह आवश्यक नहीं है कि वे राज्यों की राजधानियों में ही स्थित हों। वे राजधानी में भी स्थित हो सकते हैं तथा क्षेत्रों में भी। विभाग सचिवालय के रूप में राज्य सरकार की सामूहिक इकाई का अंग बनकर कार्य करते हैं।

केंद्रीय सरकार की भाँति राजस्थान सरकार में भी मंत्रियों के स्तर निम्न प्रकार के हैं—

मंत्री,
राज्य मंत्री,
उप-मंत्री,
संसदीय सचिव।

संपूर्ण सरकारी कार्य मंत्रियों द्वारा राज्यपाल की ओर से निष्पादित होता है। राज्य सरकार के प्रत्येक मंत्री के अधीन एक या एक से अधिक विभाग होते हैं। साधारणतया सर्वोच्च विषयों का कार्यभार एक ही मंत्री को दिया जाता है। इस राजनीतिक अध्यक्ष के सहायतार्थ प्रत्येक विभाग में एक प्रशासनिक अध्यक्ष होता है, जो अखिल भारतीय सेवा का सदस्य होता है।

“सचिवालय” इन्हीं विभागों एवं इनके राजनीतिक तथा प्रशासनिक अध्यक्षों के कार्य-कलापों का एक संगठनात्मक स्वरूप है। कोई भी सचिव किसी मंत्री विशेष का ही ‘सचिव’ नहीं होता, बल्कि उन्हीं संपूर्ण सरकार का सचिव कहा जाता है। भारतीय प्रशासन के परिवेश में वह सामान्यतः सामान्यतः होता है, यद्यपि राज्य स्तर पर कुछ विभागों में तकनीकी अधिकारियों का भी सचिव स्तर दिये जाने पर विचार चल रहा है। राजस्थान सरकार का मुख्य अभियन्ता सार्वजनिक निर्माण विभाग के सचिव स्तर का अधिकारी माना जाता है।

साधारणतः विभागों की सचिव सचिवों की सचिव से ज्यादा होती है। एकधिक विभाग

एक ही सचिव के अंतर्गत कार्य करते हैं। एक विभाग के अंतर्गत कई विभागीय अधिकारी तथा कार्यालय होते हैं। इन वरिष्ठ अधिकारियों में सचिव के अतिरिक्त उप-सचिव आदि होते हैं। बड़े विभागों में समुक्त सचिव तथा अतिरिक्त सचिव भी पाये जाते हैं। सचिव, अतिरिक्त सचिव, समुक्त सचिव अवर सचिव, उप-सचिव आदि सभी वरिष्ठ प्रशासक विशेष अवधि के लिये नियुक्त होते हैं। सचिवामय में उनकी नियुक्ति निश्चित समय के लिए होती है। राज्य प्रशासन में मुख्य सचिव ही एक ऐसा अधिकारी है जो टैन्योर सिस्टम से बाहर है। इन सब अधिकारियों के अतिरिक्त सुपरिन्टेंडेंट, अनुभाग अधिकारी सहायक, उच्च-स्तरीय क्लर्क, निम्नस्तरीय क्लर्क स्टेनो टाइपिस्ट, चतुर्थ श्रेणी कर्मचारी आदि होते हैं। यदि किसी विभाग के स्टाफ में वृद्धि की जानी होती है तो इसका प्रस्ताव सचिवालय के ओ एण्ड एम सभाग को भेजा जाता है। यह सभाग वित्त विभाग के साथ इस संबंध में विचार-विमर्श करता है परंतु अंतिम आदेश सेविकी विभाग द्वारा जारी किये जाते हैं।

सचिवालय में विभिन्न स्तरों के पदाधिकारी अपने-अपने पदों की महत्ता एवं कार्य शक्तियों के अनुसार अपना-अपना कार्य संपन्न करते हैं। सचिव अपने अधीनस्थ स्टाफ पर सामान्य प्रशासकीय नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण रखता है तथा अपने विभाग के राजनैतिक अध्यक्ष, मंत्री की सहायता करता है। उप सचिव एवं अवर सचिव, सचिव की सहायता करते हैं। अनुभाग का अधीनस्थ अनुभाग में अपने वाली सभी फाइलों एवं पत्रों आदि पर उचित कार्यवाही की व्यवस्था करता है। अत्यावश्यक फाइलों तथा पत्रों को अवर सचिव तक पहुंचाने की व्यवस्था भी यही करता है। संक्षेप में यह निर्णय के कक्ष की अपेक्षा कैने पर बल देता है।

सचिवालय की कार्यवाही किस प्रकार संचालित की जाती है, इसका संपूर्ण विवरण 'सचिवालय-कार्यप्रणाली' में दिया हुआ होता है। राजस्थान सचिवालय में फाइल के दो भाग होते हैं : (1) टिप्पणियां, तथा (2) पत्र व्यवहार। टिप्पणी वाले भाग में संबंधित विषय पर विभाग का अभिमत सम्मिलित होता है। फाइल के इसी भाग में विवाद के विभिन्न पक्ष प्रस्तुत किये जाते हैं, कार्यवाही के लिए विभागीय सुझाव दिये जाते हैं और अग्रिम आदेश पारित किये जाते हैं।

पत्र-व्यवहार वाले भाग में किसी भी विषय विशेष पर प्राप्त किये गये तथा भेजे गये, ये सभी पत्र आते हैं जिन्हें दिनांक के क्रमानुसार प्रबंधित कर सचिव के साथ पंजीकृत किया जाता है। राजस्थान 'सचिवालय मैनुअल' में यह भी उल्लिखित किया गया है कि एक कागज को किस प्रकार प्रबंधित कर बाधा जाए तथा फाइल के अंदर निलय अथवा कवर में रखा जाए। घुठो तथा पैसाप्राप्ति पर नम्बर किस प्रकार डाले जाए तथा प्राथमिकता की धिंट किस प्रकार लगाई जाए आदि-आदि। पत्राचार की प्रणाली भी इस सचिवालय मैनुअल में वर्णित की गई है।

भारत में प्रत्येक राज्यस्तरीय सचिवालयों में विभागों की सख्या भिन्न-भिन्न है। राज्य सरकारों के आकार के अनुसार इन विभागों की सख्या होती है। 'राजस्थान सचिवालय में ये विभाग निम्नलिखित हैं और इनके नाम इस प्रकार हैं—

1. पर्सोनल विभाग
2. सामान्य प्रशासन विभाग
3. गृह विभाग
4. वित्त विभाग
5. औद्योगिक एवं खानों का विभाग
6. राजस्व विभाग
7. वन विभाग
8. आवकारी एवं करारोपण विभाग
9. कृषि विभाग
10. लोक-वितरण विभाग
11. खाद्य विभाग
12. स्थानीय स्वशासन विभाग
13. चिकित्सा एवं जनस्वास्थ्य विभाग
14. लोक निर्माण विभाग
15. श्रम एवं रोजगार विभाग
16. शिक्षा विभाग
17. कानून एवं न्यायिक विभाग
18. सगदीय मामलों का विभाग
19. आयोजना विभाग
20. मिर्चाई विभाग
21. घुनाय विभाग
22. सहायता तथा पुनर्वासि विभाग (अस्थाई)
23. ऊर्जा विभाग
24. समाज-कल्याण विभाग
25. सड़कारी विभाग
26. पचापत एवं सामुदायिक विकास विभाग
27. राजस्थान नहर परियोजना विभाग
28. कंदिनेट-मचिवालय
29. सांख्यिकी विभाग
30. राज्य उद्यम विभाग
31. भाषा विभाग

इन विभागों के अतिरिक्त, सामान्य प्रशासन विभाग के अधीन एक सामान्य पुस्तकालय चलता है। विधि विभाग का अपना पुथक् से एक पुस्तकालय है। इन पुस्तकालयों द्वारा संबंधित विभाग के अधिकारियों एवं स्टाफ के सदस्यों को पुस्तकें वितरित की जाती हैं। सचिवालय का अपना एक 'रिकार्ड सेक्शन' भी है जो दो शाखाओं में विभक्त है—

- 1 नवीन रिकार्ड, और
- 2 ऐतिहासिक रिकार्ड तथा प्रकाशन।

ऐतिहासिक रिकार्ड गोपनीय नहीं होते। अतः उनकी सामग्री शोधकर्ताओं को उपलब्ध हो सकती है।

राज्य सचिवालय के कार्य

सचिवालय कार्यविवरणिका के अनुसार राजस्थान राज्य का सचिवालय निम्न कार्यों के संपादनार्थ उत्तरदाई है—

1. सचिवालय सहायता

राज्य सचिवालय, राज्य मंत्रिमंडल तथा उसकी विभिन्न समितियों को उनके नित्यप्रति के कार्यों से संबंधित सभी विषयों पर सचिवीय सहायता प्रदान करने, उनकी बैठकों की कार्य सूची बनाने तथा उनमें की गई कार्यवाहियों के आलखेन आदि के लिए उत्तरदाई है।

2. सूचना केन्द्र के रूप में

सचिवालय विभिन्न-सरकारी सस्थाओं से संबंधित आवश्यक सूचनाएँ, मंत्रिमंडल तथा उसकी विभिन्न समितियों एवं राज्यपाल को प्रेषित करता रहता है। इसी प्रकार मंत्रिमंडल की बैठकों में लिये जाने वाले निर्णयों की सूचना भी यह संबंधित विभागों तक पहुंचाता है। प्रमुख विषयों पर मंत्रिमंडल द्वारा लिये गये निर्णयों को यह भागिक प्रतिवेदन के रूप में तैयार करता है और विभिन्न विभागों एवं सस्थाओं को प्रेषित करता रहता है।

3. समन्वयात्मक कार्य

राज्य स्तर पर सचिवालय राज्य-प्रशासन की एक समन्वयकारी सस्था है। राज्य सरकार का मुख्य सचिव विभिन्न सचिव समितियों का अध्यक्ष होने के कारण विभागों में समन्वय स्थापित करने में पर्याप्त रूप से प्रभावी रहता है।

4. परामर्शदात्री कार्य

राजकीय सचिवालय, केन्द्रीय मंत्रिमंडलीय सचिवालय की भांति मुख्य मंत्री तथा अन्य मंत्रियों को समय-समय पर महत्वपूर्ण विषयों से संबंधित नीतियों के निरूपण एवं निष्पादन के विषय में परामर्श देता रहता है। वास्तव में मुख्य सचिव न केवल मुख्य मंत्री के

निकटतम सहयोगियों में से एक होता है, अपितु वह सभी विभागों के सचिवों के लिए मार्गदर्शन का एक प्रशासकीय स्रोत भी कहा जा सकता है।

5. मंत्रिमंडल से संबंधित विविध कार्य

मंत्रिमंडल के समक्ष आने वाले सभी विषयों के संबंध में सचिवालय को मंत्रिमंडल की सहायता तथा आवश्यक कार्यवाही करनी पड़ती है। इनमें से कुछ प्रमुख कार्य निम्नलिखित हैं—

1. व्यवस्थापन संबंधी मामले, जिनमें अध्यादेश जारी करना भी सम्मिलित हैं,
2. राज्यपाल द्वारा समय-समय पर विधान सभा में दिये जाने वाले अभिभाषणों तथा सदेशों को तैयार करना,
3. विधानसभा के अधिवेशनों का आरम्भ करने, स्थगित करने तथा भंग करने एवं विधान सभा को ही भंग करने संबंधी प्रस्तावों पर विचार करना,
4. किन्हीं विशेष घटनाओं पर सार्वजनिक समितियों के गठन तथा इन समितियों द्वारा दिये जाने वाले प्रतिवेदनों पर कार्यवाही किये जाने संबंधी कार्य,
5. सरकार के समक्ष वित्तीय साधनों से संबंधित कठिनाइयों तथा इन कठिनाइयों को दूर करने संबंधी सुझाव,
6. विभिन्न मंत्रियों द्वारा निर्णय हेतु प्रस्तुत प्रस्तावों अथवा निर्देशों को प्राप्त करने संबंधी आवेदनों पर कार्यवाही,
7. मंत्रिमंडल द्वारा लिये गये पूर्व-निर्णयों को परिवर्तित अथवा सशोधित करने हेतु प्रस्ताव,
8. मंत्रियों के पारस्परिक विवादों को सुलझाने संबंधी सुझाव,
9. किसी मंत्री अथवा प्रशासक के बीच उठने वाले विवाद,
10. वे सभी मामले, जो राज्यपाल अथवा मुख्य मंत्री, मंत्रिमंडल के समक्ष विचार-विमर्श हेतु प्रस्तुत करना चाहें,
11. सरकार द्वारा चलाये गये किसी अभियोग को वापस लेने संबंधी प्रस्ताव।

उपरोक्त सभी मामलों में सचिवालय मंत्रिमंडल को विशिष्ट परामर्श प्रदान करता है तथा अन्य आवश्यक कार्यवाही हेतु मार्ग प्रशस्त करता है।

6. सांख्यिकीय प्रशासन

राज्य सरकार की सांख्यिकी नीति बनाने तथा उसे निष्पादित करने एवं विभिन्न सांख्यिकियों के मध्य समन्वय बनाये रखने की दृष्टि से सचिवालय की अपनी महत्वपूर्ण भूमिका है।

7. राजस्व संबंधी कार्य

वित्त विभाग से विचार-विमर्श कर बजट का निर्माण करने तथा बजट निर्धारणों के अनुसार खर्च की प्रगति का मूल्यांकन करने का कार्य सचिवालय द्वारा सम्पन्न किया जाता है।

8 विभागाध्यक्षों की नियुक्ति, पदोन्नति, उनके वेतन तथा छुट्टियों आदि के बारे में नियम बनाना भी सचिवालय के कार्य हैं।

9 सघीय सरकार एवं अन्य राज्यों द्वारा आयोजित किये जाने वाले सम्मेलनों एवं प्रशिक्षण कार्यक्रमों आदि में भाग लेने वाले अधिकारियों का ध्यान करना भी सचिवालय की दृष्टि से अत्यंत महत्वपूर्ण है।

“राजस्थान प्रशासनिक सुधार समिति, 1963” ने राजस्थान सचिवालय के विविध कार्यों की एक सूची बनाई थी। सचिवालय के व्यापक कार्य-क्षेत्र को स्पष्टता से प्रकट करने वाली यह सूची निम्न प्रकार से है—

1. सामान्य कार्य

- (क) सामान्य नीति से संबंधित सभी मामले,
- (ख) अन्तर्विभागीय समन्वय,
- (ग) सत्ता का प्रत्यायोजन,
- (घ) नये कानूनों का निर्माण, वर्तमान कानूनों में संशोधन तथा सरकारी विज्ञप्तियों तथा कानूनों की व्यवस्था करने संबंधी मामले,
- (ङ) सघीय सरकार एवं अन्य राज्यों की सरकारों से पत्र-व्यवहार,
- (च) नई योजनाओं का निर्माण तथा वर्तमान योजनाओं में सुधार,
- (छ) वित्तीय एवं भौतिक योजनाओं की प्रगति की जांच,
- (ज) विभागाध्यक्षों द्वारा किये गये दौरों के प्रतिवेदनों की जांच,
- (झ) राज्य सरकार के अधिकारों के अंतर्गत अपीलें।

2. वित्तीय मामले

- (क) विभागीय बजट अनुमानों की स्वीकृति एवं जांच तथा पूरक अनुदान,
- (ख) खर्च के नये मदों के प्रस्ताव संबंधी मामले,
- (ग) खर्च हेतु आकस्मिक निधि से स्वीकृति प्राप्त करना।

3. सेवा संबंधी मामले

- (क) सेवा नियमों की स्वीकृति एवं संशोधन,
- (ख) वरिष्ठ नियुक्तियों, पदोन्नतियों, स्थानांतरणों आदि मामले तथा विभागाध्यक्षों एवं उच्च अधिकारियों आदि से संबंधित पत्र तथा उनके अनुज्ञापनात्मक व्यवहार के विरुद्ध मामले,
- (ग) राज्य सेवाओं से संबंधित अधिकारियों की आरम्भिक नियुक्तियां तथा उन्हें दण्ड देने की व्यवस्था आदि,

(घ) पदों का निर्माण, वृद्धि, निरंतरता, पुनर्निर्पुक्ति, त्याग-पत्र, विशेष वेतन एवं भत्ते तथा पेंशन संबंधी मामले।

इसी समिति के अनुसार सचिवालय के प्रत्येक विभाग के विभागाध्यक्ष के प्रमुख उत्तरदायित्व निम्नलिखित हैं।

- 1 विभागीय बजट का निर्माण एवं बजट के प्रथम ड्राफ्ट (प्रारूप) का क्रियान्वयन।
- 2 मंत्रालय को तकनीकी सलाह देने संबंधी कार्य,
- 3 विभाग के कार्य की तकनीक को सुधारने हेतु शाख एवं अनुभवात्मक कार्यक्रमों का निर्धारण तथा क्रियान्वयन,
- 4 विभागीय जिला स्टाफ के कार्यों का निरीक्षण,
- 5 सहायक अधिकारियों की नियुक्तिया, पद निर्धारण, स्थानांतरण एवं पदोन्नति के बारे में नियम बनाना, छुट्टियों की स्वीकृति देना तथा उन पर नियमानुसार अनुशासनात्मक शक्ति रखना। राज्य के लोक सेवा आयोग से संबंधित कार्य,
- 6 सरकार द्वारा बाह्य सस्याओं में कर्मचारियों की नियुक्ति के लिए सलाह देना।

इस प्रकार सचिवालय द्वारा संपादित किये जाने वाले कार्यों की उपर्युक्त सूची यह स्पष्ट करती है कि सचिवालय केवल एक नीति निर्माण का ही घर नहीं है, अपितु समस्त सरकार के प्रशासनिक संचालन का कार्य सचिवालय द्वारा ही संपन्न होता है। यही वह मय्या है, जो सारे प्रशासन तंत्र को जोड़ती है और जिसे सरकारी व्यवस्था का प्रशासनिक हृदय कहा जा सकता है।

राजस्थान राज्य सचिवालय के संगठन में सुधार तथा उसके कार्यों में प्रभावशीलता लाने के लिए गत दशक में अनेक समितियाँ गठित की गई हैं। इनमें से कुछ प्रमुख समितियों की सिफारिशों का सारांश नीचे प्रस्तुत किया जा रहा है—

प्रशासनिक सुधार समिति (1963)

इसे माधुर मिति भी कहा जाता है, क्योंकि श्री हरिशचन्द्र माधुर इस समिति के अध्यक्ष थे। इस समिति ने राजस्थान सचिवालय के सुधारार्थ निम्न सुझाव दिये थे—

- 1 सचिवालय केवल वे ही कार्य करे, जो पर्याप्त महत्व के हों अथवा नीतियों से संबंधित हों।
- 2 सचिवालय का संपूर्ण संगठन इस ढंग से गठित किया जाए कि अधिकारों निर्णयकर्ता हों और इस संदर्भ में तीन व्यवस्थाएँ अपनाई जानी चाहिए—
(क) सेन व्यवस्था,
(ख) समूह व्यवस्था,
(ग) वह व्यवस्था जिसमें वर्ग अधिकारियों की वृद्धि हो पर उच्च व निम्न श्रेणी के निधिकों की संख्या कम हो।
3. सचिवालय की वे शाखाएँ, जो लेखन तथा स्यापन संबंधी कार्य देखती हैं, वे

वर्तमान अवस्था की तरह ही कार्य करें।

- 4 प्रशासनिक विभागों में लेखा अधिकारियों की नियुक्ति के साथ-साथ वित्त विभाग वित्तीय अनुमोदन की शक्तिया प्रशासनिक विभागों को प्रत्यायोजित करें।
- 5 वित्त विभाग एक दोहरा कार्य करे—एक ओर तो वह प्रशासकीय विभागों के वित्तीय निर्णयों व प्रस्तावों का परीक्षण कर अंतिम निर्णय दे तथा दूसरी ओर प्रशासकीय विभागों को यह सलाह दे कि उन्हें क्या-क्या कार्य करने चाहिए? परंतु इन सदर्भ में अंतिम निर्णय प्रशासकीय विभागों का ही हो।
- 6 सचिवालय में सचिवों तथा उप-सचिवों की अवधि साधारणतः चार वर्ष होनी चाहिए।
- 7 सरकार के सचिवों के पद केवल परिष्कृता के आधार पर ही न होकर योग्यता के आधार पर भरे जाने चाहिए।
- 8 सचिवालय के प्रशासकीय विभागों में उप-सचिव एवं सहायक सचिव जो विकासशील प्रक्रियाओं से संबंधित हैं, आर ए एस या आई ए एस सेवाओं के लिए जाएं तथा इन अधिकारियों को क्षेत्रीय प्रशिक्षण देने की भी व्यवस्था हो।

सचिवालय पुनर्गठन समिति, 1969

सन् 1969 में गठित इस समिति की सदस्य शर्त राजस्थान सरकार के सचिवालय का पुनर्गठन कर उसमें आवश्यक सुधार की एक रूप-रेखा प्रस्तुत करना था। इस समिति ने अपने प्रतिवेदन में जो प्रमुख सुझाव दिये हैं, उनमें से कुछ निम्न हैं—

- 1 इस समिति की सिफारिश थी कि पारस्परिक बर्ग-व्यवस्था एवं सैल व्यवस्था केवल यही रही जाए जहां उनका विशेष महत्व हो अन्यथा अधिकतर विभागों के लिये समूह व्यवस्था ही उपर्युक्त है। समिति के मत में सैल व्यवस्था को प्रत्येक विभाग के लिए एक स्टाई व्यवस्था के रूप में स्वीकार नहीं किया जा सकता। इस व्यवस्था को वित्त विभाग की 'व्यय शाखा' में रखा जा सकता है। अन्य विभागों में जैसे—'लीगल अफेयर्स डिपार्टमेंट' में जहां इन्फिटिंग की सलाह जैसे कार्य होते हैं, वहां सैल व्यवस्था को बनाये रखना केवल एक फेशन है। अतः ऐसे विभागों में से सैल व्यवस्था को हटा दिया जाना चाहिए।
- 2 मुख्य अभियंता की भांति मुख्य टाउन प्लानर एवं आर्किटेक्चरल सलाहकार भी पदेन सहायक सचिव बनाये जाने चाहिये।
- 3 विभागों के कार्य विस्तार को देखते हुए उनका कार्यभार पुनः निर्धारित किया जाना चाहिए।

समिति ने यह भी निश्चित किया कि प्रत्येक समूह निम्न संगठन पर आधारित हो—

(क) सहायक कानूनी सहायक सांख्यिकी सहायक

(1)

(ख) उच्च-स्तरीय लिपिक (3)

(ग) निम्न-स्तरीय लिपिक (4)

- 4 अनुभाग अधिकारी अपने समूह का मात्रात्मक तथा गुणात्मक स्तर सुधारने का प्रयास करें।
- 5 जिन विभागों में सैल्य या ग्रुप व्यवस्था है, उन विभागों में इन सैल्य की सज्जा आठ से अधिक नहीं होनी चाहिए।
- 6 उप-सचिव के अधीन तीन समूह हों। ओ एच एम विभाग अपवाद हो सकता है, चूंकि इस विभाग का कार्य भिन्न प्रकार का है।
- 7 सहायक एवं उप-सचिवों की पदोन्नति के लिए एक समिति बनाई जाए जिसके सदस्य राज्य के मुख्य सचिव एवं वित्त आयुक्त होने चाहिए।
- ॥ उच्च स्तरीय लिपिकों की प्रत्यक्ष भर्ती का कोटा निश्चित किया जाए।

सचिवालय प्रक्रिया समिति, 1971

सचिवालय की कार्य-प्रक्रिया में विनम्र तथा इस विलम्ब के कारणों की जांच के लिए राजस्थान सरकार ने 15 जुलाई, 1971 को इस समिति की स्थापना की थी। इस समिति का मुख्य उत्तरदायित्व विनम्र सभी समस्याओं का अध्ययन और उनके निवारणार्थ सुनिश्चित सुझाव प्रस्तुत करना था। इस समिति ने अपनी रिपोर्ट में निम्न सुझाव दिये—

- 1 प्रत्येक विभागीय सचिव को समय-समय पर अपने विभागीय कार्यालय का निरीक्षण करते रहना चाहिए।
- 2 प्रत्येक विभाग में ग्रुप व्यवस्था अथवा सैल व्यवस्था को आवश्यकतानुसार लागू किया जाए।
- 3 प्रत्येक विभाग का एक छोटा-सा पुस्तकालय हो, जहाँ संबंधित मैनुअल आदि उपलब्ध हो।
- 4 हिन्दी अनुवाद कार्य-सम्पन्न करने हेतु सभी विभागों में यूएच में एक-एक सैल की व्यवस्था की जाए।
- 5 सचिवालय के भवन में एक गुप्त रिकार्ड रूम हो, जहाँ विभागों की गोपनीय फाइलें आदि रखी जा सकें।
- 6 सहायकों की प्रत्यक्ष नियुक्ति का कोटा पचास प्रतिशत से अधिक न हो।
- 7 क्षेत्रीय कार्यों एवं मविवालय-कार्यों के लिए अधिकारियों का स्थानांतरण एवं विनियम होता रहे, परन्तु इसके लिए निर्धारित नियमों का होना आवश्यक है। आयुक्तों, सचिवों तथा विशेष सचिवों के पद का कार्यकाल पांच वर्ष से अधिक न हो।
- 8 निम्न श्रेणी के लिपिकों का प्रशिक्षण काल चार महीने रखा जाये। वरिष्ठ स्टाफ हेतु रिफ्रेशर कोर्सों की व्यवस्था की जाए। यह कार्य ओ एच एम विभाग राज्य

के लोक प्रशासन सत्यान के साथ पियार-विमर्श कर तैयार करे।

- 9 विभागीय सचिव इस बात को लेकर आशयस्त हों कि उनके कार्यों में वित्त विभाग, विधि विभाग तथा नियुक्ति विभाग का अनावश्यक इस्तफे नहीं होगा।
- 10 रेकरेन्स विभागों में कोई भी मामला पन्द्रह दिन से अधिक तथा बहुत ही महत्वपूर्ण मामले सात दिन से अधिक न रोके जाए।
- 11 राजस्थान सेवा नियमों तथा सामान्य वित्तीय एवं सेवा नियमों का परीक्षण करने के लिए सरकार पुनः से एक समिति नियुक्त करे। इस समिति की अधिकांश सिफारिशें राजस्थान सरकार द्वारा 20 जनवरी, 1972 को मान ली गई थी।

मुख्य सचिव

राज्य-सचिवालय का समग्र अध्ययन मुख्य सचिव के पद, स्थिति, कार्य तथा अधिकार एवं शक्तियों का सम्पूर्ण अध्ययन चाहता है। मुख्य सचिव राज्य के समस्त एवं सामान्य प्रशासन का अध्यक्ष होता है। यह सचिवालय का एक ऐसा किंग पिन है जो सभी स्तरों पर सचिवालय के सभी विभागों को परस्पर में समुक्त करता है। वह सचिवों का मुखिया है तथा राजकीय लोक सेवाओं का अध्यक्ष है। "आन्ध्र प्रदेश प्रशासनिक सुधार समिति (1964-65)" ने मुख्य सचिव के संबंध में लिखा था—

“यह लोक सेवाओं एवं सरकारी अधिकारियों का वरिष्ठ नेता है तथा उनसे संबंधित समस्याओं, सेवा शर्तों एवं कार्यों को देखता है।”

मुख्य सचिव राज्य की प्रशासनिक व्यवस्था को नेतृत्व देता है। वह राज्य सरकार का जन-संपर्क अधिकारी भी है। अन्तर्राज्यीय सरकारों, केन्द्रीय सरकार एवं तत्कालीन राज्य सरकार के मध्य यह प्रशासनिक संचार का माध्यम है। उसका पद और उसके कार्य इतने महत्वपूर्ण हैं कि यह “टेन्थोर सिस्टम” से परे है। व्यवहार में मुख्य सचिव या तो मुख्य सचिव के पद से ही रिटायर हो जाता है अथवा उसे केन्द्र सरकार में और अधिक महत्वपूर्ण पदों पर स्थानांतरित किया जा सकता है। राजस्थान प्रशासनिक सुधार समिति, 1963 ने मुख्य सचिव के पद की महत्ता बताते हुए लिखा है।—

“सरकारी क्षेत्र का मुखिया तथा मंत्रि-परिषद् के सलाहकार के रूप में मुख्य सचिव एक विशेष स्थिति का अधिकारी होता है। यह सर्वाधिक महत्वपूर्ण भूमिका राज्य प्रशासन के तदर्थ में अदा करता है। विभागों में (जो कि प्रत्यक्ष रूप से उसके अधीन होते हैं) होने वाले कार्यों को देखने के साथ-साथ यह विभिन्न विभागों में समन्वय कार्य संपन्न करता है जिससे राज्य सरकार द्वारा अपनाई गई नीतियों के क्रियान्वयन में एकता रहती है।”

“मुख्य सचिव प्रशासनिक सेवा अधिकारियों का प्रमुख होता है। सभी अधिकारी व कर्मचारी उससे अपनी कार्य-प्रणाली तथा सेवा-शर्तों के विषय में निर्देश एवं प्रेरणा प्राप्त करते हैं। यद्यपि यह सत्य है कि सभी राज्यों में मुख्य सचिव वरिष्ठतम अधिकारी नहीं

होता, तमिलनाडु में मुख्य सचिव वरिष्ठतम लाक मेवक होता है जबकि उत्तर प्रदेश में वह राजस्व मंडल के सदस्यों से कनिष्ठ अधिकारी होता है। पंजाब में भी वह वित्त आयुक्त से कनिष्ठ होता है। ऐसा इसलिए था कि आई ए एस और आई सी एस सेवाओं में वरिष्ठता के मापदंड भिन्न-भिन्न थे। वह राजस्व मंडल के सदस्यों के समान होते हुए भी उनमें उच्च स्तर पर आसीन है। एक 'मुख्य सचिव सम्मेलन' में यह कहा गया था कि वह 'समान स्तर वालों में प्रथम' है।"

मुख्य सचिव के कार्य

वैसे तो मुख्य सचिव अपने राज्य के संपूर्ण प्रशासनिक कार्य-कलाप के सुगम संचालन एवं दक्षता के लिए जिम्मेदार है फिर भी प्रशासनिक अध्यक्ष के रूप में उसे निम्नांकित कार्य करने पड़ते हैं—

- 1 राज्य स्तर पर यह मुख्य मंत्री का मुख्य सलाहकार होता है। मुख्य मंत्रों के कार्यों में सहायता करना उन्में आवश्यक सामग्री, आकड़े तथा सांख्यिकी उपलब्ध कराना इसी अधिकारी के कार्य हैं। राज्य में शांति एवं सुव्यवस्था बनाये रखने के लिए वह आवश्यक कार्यवाही करता है।
 - 2 वह संपूर्ण सचिवालय पर सामान्य पर्यवेक्षण तथा नियंत्रण रखता है।
 - 3 वह लोक-सेवाओं का अध्यक्ष है तथा सरकारी सेवी-वर्ग की नियुक्ति, स्थानांतरण तथा पद विमुक्ति आदि की शक्तियाँ उसमें निहित हैं। फिलिप बुडरफ ने एक स्थान पर लिखा है कि "मुख्य सचिव एक ऐसा स्रोत था जिसके माध्यम से सरकारी आदेश उसके अधिकारियों तक पहुँचते थे। परंपरागत रूप में यही पद नियुक्तियों व स्थानांतरणों का साधन था। अधिकांश जिला अधिकारियों के लिए, तो यही सरकार था।" एक अन्य व्यावहारिक अध्ययन से पता चलता है कि मुख्य सचिव के पास आने वाले हर तीन मामलों में से दो मामले सेवीवर्ग से संबंधित होते हैं। मुख्य सचिव अपने अधीन किसी भी अधिकारी के विरुद्ध शिकायतों की जाच का आदेश दे सकता है। उदाहरणार्थ—राजस्थान में 1972 में बीकानेर जिले के जिलाधीश के विरुद्ध जनता ने प्रदर्शन किये तथा मुख्य सचिव से जाच का अनुरोध किया और मुख्य सचिव ने जाच के आदेश प्रसारित भी किये।"
- इसी प्रकार का एक अन्य उदाहरण पंजाब राज्य का है जहाँ मित्तल्वर, 1972 में कुछ वरिष्ठ अधिकारियों ने म्युनिख ओलम्पिक में जाने के लिए घटा एकत्रित कर लिया जबकि ये म्युनिख ओलम्पिक दल के सदस्य नहीं थे। ऐसी स्थिति में पंजाब सरकार के मुख्य सचिव ने राज्य क्रीडा सचों को तुरंत जानकारी पेश करने का आदेश दिया।
- 4 वह सचिवालय भवनों व उनके कक्षों पर प्रशासनिक नियंत्रण रखता है और मंत्रियों में सलग्न स्टाफ पर भी प्रशासकीय नियंत्रण रखता है।

- 5 वह केन्द्रीय रिकार्ड इन्च, सचिवालय पुस्तकालय तथा अधिकारी सरक्षण स्टाफ पर जो सचिवालय के सभी विभागों में कार्य करता है, पर्यवेक्षण रखता है।
- 6 सचिवों का प्रमुख होने के नाते मुख्य सचिव अनेक समितियों का अध्यक्ष होता है। उच्च-स्तरीय नीतियों से संबंधित राज्य में ऐसी कोई भी समिति नहीं होती, जिसमें उसका मनोनयन न किया जाता हो।
- 7 सकटकालीन समय में वह राज्य के नर्व सिस्टम की भांति कार्य करता है। वास्तविकता यह है कि मुख्य सचिव की भूमिका सकटकालीन परिस्थितियों में एक समन्वयकर्ता के रूप में उभरती है।

इस प्रकार मुख्य सचिव का पद राज्य के प्रशासनिक पद-सोपान में सर्वाधिक महत्वपूर्ण पद है, जिसकी पूर्ति सावधानीपूर्वक की जाती है। इस पद के लिए राजनीतिक प्रभावों का प्रयोग न केवल प्रशासनिक क्षेत्र के लिए, अपितु लोक सेवाओं को सुचारु रूप से संचालन के लिए भी घातक सिद्ध हो सकता है। राज्य प्रशासन में बढ़ते हुए राजनैतिक हस्तक्षेप को देखते हुए अनेक बार यह आशंका व्यक्त की जाती है कि भविष्य में शायद ही कोई मुख्य सचिव प्रशासनिक स्तर पर नियुक्त किया जाए तथा वह स्वतंत्रतापूर्वक भय से परे होकर कार्य कर सके।

मुख्य सचिव पद की प्रभावशीलता को बढ़ाने के लिए विभिन्न सुझाव दिये जाते हैं। प्रायः यह कहा जाता है कि राज्य के वरिष्ठ अधिकारियों की सूची से वरिष्ठतम व्यक्ति को ही इस पद पर आसीन किया जाए। उसका कार्यकाल भी काफी समय के लिए हो, जिससे कि वह प्रभावपूर्ण ढंग से कार्य कर सके तथा राज्य प्रशासन पर अपना प्रभाव डाल सके। सेवा मुक्त होने के पश्चात् उसे विधान सभा के उच्च सदन का (यह सदन राजस्थान में नहीं है) सदस्य मनोनीत कर दिया जाना चाहिए जहाँ यह एक प्रशासनिक दार्शनिक की भांति अपने अनुभव का लाभ राज्य की राजनीति को दे सके। समय-समय पर त्यागित की गई विभिन्न समितियों ने उसके पद को प्रभावशाली बनाने के सबंध में जो बहुत से सुझाव दिये हैं उनमें से प्रमुख सुझाव निम्नलिखित हैं—

(क) राजस्थान प्रशासनिक सुधार समिति, 1963

- 1 मुख्य सचिव प्रभावपूर्ण तरीकों से प्रशासकीय विभागों में समन्वय स्थापित करे तथा राज्य सरकार की नीतियों में एकता स्थापित करे।
- 2 नई योजनाओं तथा प्रस्तावों को स्वीकार करने संबंधी महत्वपूर्ण विषय मुख्य सचिव के पास ही होने चाहिए।
- 3 उप-विभागाध्यक्षों तथा उनसे उच्च-अधिकारियों की नियुक्ति, स्थानांतरण, पदोन्नति आदि में संबंधित मामलों में मुख्य सचिव के पास ही रहने चाहिए।
- 4 समिति का कहना था कि मुख्य सचिव के प्रत्यक्ष नियंत्रण में निम्न-विभाग होने चाहिए—

- (i) केबिनेट सचिवालय,
- (ii) आयोजना,
- (iii) निपुक्ति,
- (iv) सामान्य प्रशासन विभाग,
- (v) ओ एच एम सभाग, तथा
- (vi) निरीक्षण कार्यालय।

(ख) बंगाल प्रशासकीय जांच समिति—

- (i) मुख्य सचिव को मंत्रिमंडल की विकास समिति का अध्यक्ष होना चाहिए।
- (ii) उसे विकास मंडल का भी अध्यक्ष बनाया जाए।
- (iii) विकास संबंधी गतिविधियों में जिम्मेदारियों के बाद उसे उच्च कार्यपालक का स्तर दिया जाए।

राजस्थान राज्य में मुख्य सचिव अपनी सुविधानुसार कार्यों को प्रभावशाली ढंग से सम्पन्न करने के लिए समय-समय पर नाना सुधार करते आये हैं। समन्वय समितियों की सशक्तता एवं पुनर्गठन तथा प्रकोष्ठ पद्धति इसी प्रकार के प्रयोग कहे जा सकते हैं। मुख्य मंत्री का पूर्ण समर्थन मिलने पर मुख्य सचिव का पद राजस्थान सरकार में प्रभावशाली रहा है और एक समन्वयकर्ता के रूप में मुख्य सचिव की भूमिका सशक्त एवं उपयोगी कही जा सकती है। राजस्थान में मुख्य सचिव का चयन पूर्णतः वरिष्ठता के आधार पर न होकर योग्यता के आधार पर होता रहा है, किंतु ऐसी स्थिति कभी नहीं आई जैसी कि बिहार में जहाँ 30 अधिकारियों की वरिष्ठता को समाप्त कर मुख्य सचिव नियुक्त किया गया। सभी अधिकारी इस तथ्य पर सहमत हैं कि मुख्य सचिव का पद विशेषज्ञ को सौंपना अधिक उपयुक्त नहीं होगा क्योंकि सामान्यतः अधिकारी अधिक प्रभावशाली ढंग से प्रशासन कर सकता है और वह समस्याओं को उनकी समग्रता में देख सकता है।

सचिवालय सुधार

राजस्थान सचिवालय के व्यावहारिक अनुभव के आधार पर निम्न सुझाव प्रस्तुत किये जा सकते हैं—

1. विलम्ब को रोकने के लिए निम्न-स्तरीय व उच्च-स्तरीय लिपिकों की संख्या कम कर दी जानी चाहिए। इसी प्रकार फाइलों को सर्वप्रथम उच्च-अधिकारियों के पास ही संप्रेषित किया जाना चाहिए।
2. अन्तर्विभागीय स्तर पर व्यक्तिगत विचार-विमर्श होना चाहिए जिसमें विलम्ब कम हो सके।
3. सचिवालय में अत्यधिक शक्ति का केन्द्रीकरण हो गया है। अतः शक्ति का उदार प्रत्यापोजन उपयोगी होगा।²⁰

- 4 राजकीय योजना निर्माण हेतु एक 'आयोजन समिति' की स्थापना की जानी चाहिए, जिसके आयोजना सबधी निर्णय अंतिम हों।
- 5 अतर्विभागीय विचार-विमर्श आवश्यक हैं, परंतु व्यर्थ के विवादों पर रोक लगाई जानी चाहिए।

एपलबी ने भी अपने प्रथम प्रतिवेदन में सचिवालय एवं भारतीय प्रशासन के कुछ सामान्य दोषों के निवारणार्थ निश्चित सुझाव दिये थे। उनके अनुसार सार्वभौमिकता की रोकने हेतु सभी सचिवालयों में कर्मचारियों की संख्या कम की जानी चाहिए, शक्ति का विकेंद्रीकरण किया जाना चाहिए, लाइन एवं स्टाफ में स्पष्ट अंतर होना चाहिए तथा सभी विभागों में एक-एक पृथक् प्रभाग समन्वय कार्य के लिए स्थापित किया जाना चाहिए। ये सभी सुझाव राजस्थान सचिवालय की सुधार योजना के लिए भी उपयोगी हो सकते हैं। प्रकोष्ठ पद्धति के सुधार के लिए कदम उठाया जाना भी इस दिशा में स्वागत योग्य है।

इस प्रकार सचिवालय कार्य-प्रणाली में यद्यपि सचिव मंत्री के प्रति उत्तरदाई होता है, किंतु उसे विभिन्न विधि-विधानों तथा संवैधानिक परिसीमाओं में रह कर कार्य करना होता है। उसका दायित्व है कि वह नीति-निर्माण तथा विभाग की प्रशासनिक गतिविधियों के संबंध में मंत्री को परामर्श दे। वह स्वयं मंत्रालय के अधीन सभी निष्पादक अभिकरणों पर सामान्य-नियंत्रण रखता है तथा निष्पादक विभागाध्यक्षों का मार्ग-दर्शन करता है। वास्तव में वही उनके तथा मंत्रिमंडल के बीच की एक कड़ी है।¹ अपने कार्य को कुशलतापूर्वक संचालित करने के लिए विभाग सबधी आकरें एकत्रित एवं संकलित करता है, जिससे उसके द्वारा दिये जाने वाले प्रत्येक निर्णय का तथ्यों द्वारा समर्थन किया जा सके। वह अपने विभाग के दर्शन का ज्ञाता होता है। इस आधार पर वह प्रत्येक नवगत मंत्री अथवा अधिकारी का अभिनवीकरण करता है। वह अपने विभाग को कुशलता तथा निरन्तरतापूर्वक संचालित करने के लिए उत्तरदाई होता है। प्रजातन्त्रात्मक परिवेश में उसे राजनीतिक परिस्थितियों, प्रेस तथा जनमत का भी पूरा ध्यान रखना होता है। लोक-प्रशासन की तकनीकी भाषा में उसके कार्य मूलतः परामर्श या 'स्टाफ' सबधी हैं, किंतु यह परामर्श कठोर परिश्रम, तथ्यों के निरंतर अध्ययन तथा क्षेत्र के क्रियात्मक अनुभवों की मांग करता है।

राजस्थान राज्य के गृह विभाग का संगठन

राजस्थान का गृह विभाग राज्य के गृह मंत्री के तत्वाधान में कार्य करता है। कुछ समय पूर्व तक गृह विभाग केन्द्रीय स्तर पर प्रधान मंत्री और राज्य स्तर पर मुख्य मंत्रियों के हाथों में ही था, परंतु सन् 1977 के बाद केन्द्रीय स्तर पर भी और राज्यों में भी गृह विभाग, गृह मंत्रियों के हाथों में अवस्थित है। राजस्थान में गृह विभाग के साथ ही नागरिक सुरक्षा का विभाग भी जुड़ा हुआ है। मुख्य मंत्री की सहायता के लिए एक राज्य मंत्री इस विभाग का कार्य देखता है। इन राजनीतिक नेताओं के अतिरिक्त विभाग का स्थाई भार

के लिए सन् 1957 में एक डिप्टी-इन्स्पेक्टर जनरल ऑफ पुलिस के नेतृत्व में राज्य में एक भ्रष्टाचार निरोध विभाग भी गठित किया गया। इसके अधीनस्थ अधिकारी अधीक्षक अनिरित एव सहायक अधीक्षक होते हैं जो शहरी तथा ग्रामीण क्षेत्रों में जाकर भ्रष्टाचार के मामलों को पकड़ने हैं तथा उनकी जांच-पड़ताल भी करते हैं।

गृह विभाग के प्रशासकीय निबन्ध में अन्य महत्वपूर्ण विभाग जेल एव सुधारालय आदि भी हैं। जेल-प्रशासन के लिए राज्य में पूथूक् में एक इन्स्पेक्टर जनरल ऑफ प्रिजन्स का पद है, जिसके अधीन सहायक इन्स्पेक्टर जनरल, अधीक्षक आदि होते हैं। राज्य भर में जेलों अलग-अलग स्थानों पर विभिन्न अर्थ-क्षेत्रों के नियंत्रण में रहीं जाती हैं। राज्य में कुल मिलाकर विभिन्न प्रकार की अनेक जेलें हैं। महिलाओं तथा बाल-अपराधियों के लिए जयपुर तथा उदयपुर में पूथूक् से सुधारालय स्थानित किये गये हैं।

'पुलिस सब-इन्स्पेक्टर स्तर तक के अधिकारियों का प्रशिक्षण' पुलिस ट्रेनिंग स्कूल, किशनगढ़ तथा आई पी एम अधिकारियों का प्रशिक्षण 'नेशनल पुलिस ट्रेनिंग अकादमी' इंदौराबाद में होता है। कान्स्टेबलों के प्रशिक्षण की व्यवस्था जयपुर, जोधपुर, बीकानेर उदयपुर तथा कोटा में लोकल स्तर पर की जाती है।

गृह विभाग के कार्य

सारे राज्य में शांति एव व्यवस्था बनाये रखना राज्य के गृह विभाग का सबसे महत्वपूर्ण कार्य है। राज्य स्तर पर शांति एव व्यवस्था बनाये रखने के लिए यह विभाग केन्द्र सरकार के गृह मंत्रालय से निर्देश प्राप्त करता है तथा कितने ही केन्द्रीय एव राजकीय कानूनों की क्रियान्विति के लिए भी उत्तरदायी है। शांति एव व्यवस्था कार्यों के सदर्भ इस विभाग के उत्तरदायित्वों को जटिल एव गुरुतर बनाता है। सद्विवरण स्तर पर गृह विभाग, नीति-निर्माण में सहयोग देता है। राजस्थान सरकार के कार्यविधि-निर्देशों के अनुसार निम्नलिखित विषयों का प्रशासन गृह विभाग के कार्यक्षेत्र के अन्तर्गत आता है—

1. शांति एव व्यवस्था, प्रदेश एवं देश की सुरक्षा तथा सत्संबन्धी कानूनों की क्रियान्विति के संबंध में नीति-निर्माण करना।
2. यह पता लगाना कि राजकीय प्रशासन सरकार की नीतियों की अनुपालना कर रहा है अथवा नहीं।
3. इन नीतियों में आवश्यकतानुसार सुधार के लिए समय समय पर इनका पुनर्मुल्यांकन करना।
4. विभागप्रमुखों पर नियंत्रण रखना तथा उन्हें निर्देशन देना।
5. विधान मंडल तथा उसके विभिन्न सगठनों, जैसे जन-सेवा समिति एव प्राकृतिक समिति से संबंधित कार्य करना।
6. पुलिस से संबंधित समस्त मामले जिनमें रेलवे तथा ग्राम पुलिस भी सम्मिलित

- 7 राजस्थान पुलिस सेवा।
- 8 राजस्थान सशस्त्र पुलिस से संबंधित प्रश्न।
- 9 राजस्थान प्रशासनिक सेवा के प्रशिक्षणार्थियों को तृतीय श्रेणी के दण्डनायकों के अधिकार देने से संबंधित विषयों को छोड़कर सभी दण्डनायक और उनकी समझौता।
- 10 नागरिक व्यवस्था।
- 11 राजकीय सादरी को छोड़कर, जुआ और सादरी का नियमन, परंतु इसमें उन पर लगने वाला कर शामिल नहीं है।
- 12 सशस्त्र, अग्नि-अस्त्र तथा गोला-बारूद।
- 13 शास्त्रागार।
- 14 केन्द्रीय सूचना ब्यूरो के संबंध।
- 15 विष तथा घातक औषधियां।
- 16 मोटर परिवहन पर नियंत्रण तथा मोटर-गाड़ियों से संबंधित विधियों को लागू करना, जिसमें मोटर-गाड़ियों पर लगने वाला कर भी शामिल है।
- 17 राज्य मोटर परिवहन।
- 18 रंगशाला, नाट्य प्रदर्शन एवं सिनेमा।
- 19 विस्फोटक तथा विस्फोटक पदार्थों पर नियंत्रण।
- 20 कारागार, जेलों तथा सुधारालय, सर्विफाइड स्कूल एवं किशोर अपराधी।
- 21 नगरवर्दी अधिनियम एवं व्यवस्था।
- 22 कैदी सहायता समितियां, पेट्रोल, राशन, मकान किराया नियंत्रण, रेलवे लाइन प्रारम्भ करने संबंधी मामले, राजकीय पुस्तकों तथा प्रकाशनों का वितरण, राजपत्र, लेखन सामग्री एवं मुद्रण, सरकारी मुद्रणालय, प्रचार और सूचना, समाचार एजेंसी, समाचार पत्र-पत्रिकाओं की समीक्षा, गैर-सरकारी प्रकाशनों का पंजीयन तथा सूचीकरण एवं प्रेस के विशेषाधिकारों तथा रियायतों से संबंधित सभी विषय।
- 23 पासपोर्ट और वीजा, अधिवाम, देशीकरण तथा नागरिकता, भारत में अप्रवाप्त भारत के बाहर उत्प्रवास तथा निष्कासन, कश्मीर-प्रश्न के लिए अनुमति-पत्र, सीमा सुरक्षा और राज्य-सुरक्षा, विदेशी व्यक्तियों से संबंधित मामले, विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण के अंतर्गत आने वाले अधिकारियों और कर्मचारियों के सेवा संबंधी मामले इत्यादि।

उपर्युक्त विषयों को देखने से गृह विभाग के कार्य-विस्तार का ज्ञान होता है। राजस्थान सरकार के लगभग सभी महत्वपूर्ण कार्य इसी विभाग द्वारा संपादित होते हैं। सरकार के अन्य विभागों के कार्यों में समन्वय स्थापित कर, उन्हें समय-समय पर निर्देश देना इस

विभाग का एक प्रमुख कार्य है। अतः मूलतः प्रकृति से यह एक समन्वयात्मक, निर्देशात्मक तथा निष्पादक विभाग है।

इनके अतिरिक्त राजस्थान सरकार का गृह विभाग निम्न विभागों पर अपना प्रशासनिक नियंत्रण रखता है—

1. पुलिस।
2. नागरिक सुरक्षा एवं होम गार्ड।
3. ट्रान्सपोर्ट, जिसमें राज्यकीय पथ-परिवहन निगम भी सम्मिलित है।
4. जेल प्रशासन।
5. सार्वजनिक संपर्क।
6. मुद्रण, स्टेशनरी एवं सरकारी प्रेस।

इन विभागों का प्रशासनिक एवं कार्यकारी प्रबंध चलाने वाला गृह विभाग राज्य में होने वाली सभी गतिविधियों के प्राथमिक उत्तरदायित्वों का निर्वहन करता है। संगठन एवं कार्यात्मक प्रकृति की दृष्टि से अत्यंत महत्वपूर्ण विभाग होने के साथ-साथ यह विभाग राज्य सरकार के ही लिए नहीं, बल्कि केन्द्र सरकार के लिए भी अपनी अमूल्य सेवाएं देता है। देश की सुरक्षा में विदेशी जासूसों का खतरा तथा अन्तर्राष्ट्रीय गिरोंह के अपराधियों आदि पर (जो राज्य में सक्रिय हों) निगरानी रख यह विभाग भारत सरकार के एजेंट के रूप में केन्द्रीय गृह मंत्रालय की शाखा की भांति कार्य करता है। इसकी गोपनीय शाखा केन्द्र को राष्ट्रीय सुरक्षा संबंधी सूचनाएं प्रेषित करती रहती है, जिनके आधार पर राष्ट्रीय नीतियों का निर्माण होता है।

संगठन की दृष्टि से राज्य सरकार के गृह विभाग ने सामान्य दुर्बलताएं दूढ़ी जा सकती हैं। प्रथम तो इस विभाग का सारा संगठनात्मक ऋण परंपरागत है, जिसमें कोई भी क्रांतिकारी परिवर्तन सरल नहीं है। राजस्थान राज्य के पुनर्गठन तथा संसदीय शासन की स्थापना के बाद यह अपेक्षित था कि इसके संगठन एवं कार्य-विधि में मौलिक परिवर्तन किये जाते, किंतु दुर्भाग्यवश यह विभाग पहले की भांति ही सामान्यताओं के एकाधिकार में है। पुलिस प्रशासन, जो इस विभाग का विशेष कार्यक्षेत्र है, अभी भी प्रशासनिक दृष्टि से परंपरावादी एवं सैनिक संगठन के आधार पर संगठित है। विद्वान, तकनीकी, जनसंख्या वृद्धि, औद्योगीकरण तथा गरीबी की विषम एवं असंतुलित स्थिति में राजस्थान सरकार का यह विभाग ऐसी समस्याओं का सामना कर रहा है, जिनके समाधान के लिए इस विभाग के पास पर्याप्त स्टाफ की कमी है। अतः निर्णय लेने तथा समस्याओं के समाधान में देरी होती है। विशेषीकरण एवं परामर्शदात्री अधिकरणों का अभाव, शांति एवं व्यवस्था प्रशासन को धक्का पहुंचता है। सत्याग्रहों, हड़तालों, आंदोलनों एवं अपराधों की संख्या प्रदेश में तेजी से बढ़ रही है और स्वयं विभाग के कर्मचारियों में भी विभाग के प्रति अविश्वास बढ़ता दिखाई देता है।

पुलिस एक्ट के अनुसार पुलिस का कार्य अपराधियों की जांच एवं अपराधों का विरोध करना है। यह कार्य नाना प्रकार की समस्याओं और कठिनाइयों को जन्म देता है। पुलिस प्रशासन के विरुद्ध जो भी जनता के अभियोग हैं उनमें एक अभियोग यह भी है कि कानून की प्रक्रिया में अनेक दुर्बलताएँ हैं। गत वर्षों में इस विभाग ने जनता की इन समस्याओं को पहचान कर, कानून एवं पुलिस में बंठित सुधार लाने के लिए एक भी महत्वपूर्ण अध्ययन अथवा सुधार कदम ऐसा नहीं उठाया है, जिसके प्रभाव का जनमाधारण का अनुभव हो सके।

राज्य में बढ़ते हुए भ्रष्टाचार के निवारण करने में भी राज्य का गृह विभाग प्रभारी नहीं हो सका है। यद्यपि समय-समय पर कुछ ऐसे आयोगों तथा समितियों जैसे सतर्कता आयोग आदि की स्थापना अवश्य की गई है, जो भ्रष्टाचार के कारणों की जांच करने तथा उसे रोकने के उपाय बतना सके, परंतु इनकी मफलता के विषय में कोई निश्चित मत नहीं दिया जा सकता। राजस्थान राज्य में लोकायुक्त की नियुक्ति इस विभाग की कुछ समस्याओं को मुन्यमाने तथा इसके उत्तरदायित्वों को कुछ सीमा तक हल्का करने में सफल होगी, ऐसी आशा की जा सकती है।

राजस्थान राज्य का वित्त विभाग

प्रशासन और वित्त आधुनिक सरकारों का मूल-प्राण है। लोक-प्रशासन में वित्त तथा उग्रा प्रबंध एक समन्वयात्मक प्रक्रिया के घटक हैं। राजस्थान जैसे आर्थिक दृष्टि से पिछड़े हुए राज्य के प्रशासन में वित्त का प्रबंध और भी अधिक विशेष महत्व रखता है। राजस्थान सरकार के वित्त प्रशासन का सारा दायित्व उसके वित्त विभाग पर है, जो प्रशासनिक मरचना और पद-मोपान में गृह विभाग के परधान् आता है।

वित्त मंत्रालय के कार्य

राज्य के वित्तीय प्रशासन को सुचारु रूप से संचालित करने के लिए यह विभाग राज्य के राजस्व के स्रोतों, उनके एकत्रित करने की विधि एवं प्रक्रिया उस सरकारी राशि के व्यय में मन्वीन कार्य करता है। इस आय-व्यय के अनुगणित एवं वार्षिक प्रशासन को जिसे बजट प्रशासन भी कहा जाता है, यही विभाग देखता है। वित्त मंत्री एवं वित्त आयुक्त की अध्यक्षता में कार्य करने वाले राजस्थान के वित्त विभाग में निम्नलिखित विषयों में सम्बद्ध प्रशासनिक कार्य संपन्न होते हैं—

1 बजट निर्माण

राज्य की आय एवं व्यय के अनुमानित आकृतियों के आधार पर राज्य का वार्षिक बजट तैयार करना राज्य के वित्त मंत्रालय का प्रथम एवं आवश्यक कार्य है।

2. बजट व्यवस्थापन

आय तथा व्यय के विभिन्न तथ्यों के आधार पर विशेषज्ञों द्वारा निर्दिष्ट बजट अनुमानों

को राज्य के विधान भंडल के समरा वित्त भत्री द्वारा प्रस्तुत करवा कर उसकी स्वीकृति प्राप्त करवाना इस विभाग का दूसरा महत्वपूर्ण कार्य है।

3. बजट क्रियान्वयन

विधान सभा द्वारा बजट के पाम कर दिये जाने तथा राज्यपाल के हस्तक्षेप के बाद अधिकृत अनुमानों के अनुसार बजट की क्रियान्विति तथा उसके विभिन्न घरणों के लिए नीति-निर्माण एवं समन्वयात्मक कार्यवाही की स्ट्रेटेजी आदि के लिए यह विभाग नियंत्रणात्मक कार्यवाही करता है।

राज्यकोष पर नियंत्रण रखना खर्च किये गये सभी मामलों के लिए विधानसभा के प्रति उत्तरदायित्व बहन करना, वित्त नियंत्रण के लिए विभिन्न समितियों की व्यवस्था करना, इस विभाग के सामान्य, दैनिक एवं प्रशासकीय कार्य हैं। इसके लिए यह विभिन्न प्रशासनिक नियंत्रकों एवं विभागाध्यक्षों को वित्तीय नियंत्रण निर्देश आदि देता रहता है। अनेक वित्तीय विषय एवं राशियाँ इस विभाग में पूर्व स्वीकृति सङ्गति, अनुमोदन एवं सूचनार्थ विभागों की ओर से आती रहती हैं। ये सभी प्रस्ताव जो राज्य के वित्त साधनों अथवा व्ययस्था को प्रभावित करते हैं, इस विभाग की सङ्गति के बिना प्रभावी नहीं बन सकते। निम्न विषयों से संबंधित सभी आदेश जारी किये जाने से पूर्व राज्य के वित्त विभाग में परामर्श के लिए आते हैं—

1. राज्य सेवा में किसी पद को बढ़ाने अथवा समाप्त करने अथवा किसी भी पद के वेतन आदि को परिपूरित करने के सभी वित्तीय प्रस्ताव।
2. किसी पद या पदों के किसी वर्ग या राज्य सरकार के किसी कर्मचारी के लिए कोई भत्ता या विशिष्ट या वैयक्तिक वेतन स्वीकार करने का प्रस्ताव।
3. ऐसे प्रस्ताव जिनमें राजस्व को छोड़ने या ऐसा खर्च करने की बात निश्चित हो, जिसके लिए राज्य के विनियोग विधायक में कोई प्रावधान नहीं किया गया हो।
4. ऐसे विषय जिनमें वित्त विभाग द्वारा सामान्य अथवा विशिष्ट निर्देशों की कानूनी आवश्यकता हो।

इन सब कार्यों का संपादन वित्त विभाग द्वारा किया जाता है। राज्य का सारा वित्त प्रशासन इसी विभाग का उत्तरदायित्व है। वित्त-विनियोजन, वितरण एवं समन्वय के लिए उत्तरदाई होने के कारण राज्य के अन्य सभी विभाग अपने विभागों से संबंधित कार्यों के संपादन हेतु इसके निर्देशानुसार कार्य करते हैं।

वित्त विभाग की कार्य-प्रक्रिया और उसका स्वरूप बड़ा जटिल है। बहुत कम अधिकारी वित्तीय मामलों की जानकारी रखते हैं। यह कार्यकारी विभाग न होने हुए भी राज्य सरकार के हाथों में केंद्रीकरण की शक्ति का साधन है और स्टॉफ (परायरी) प्रकृति का होते हुए भी श्रेणी-अधिकरणों के उपयोगी प्रस्तावों एवं सुझावों पर कुदारापात करता रहता है। इस विभाग पर यह आरोप लगाया जाता है कि यह 'मुगलिया सुल्तान' की तरह अन्य सभी

विभागों पर छाया हुआ है। यह अन्य विभागों में समन्वय स्थापित करने के नाम पर उन्हें अधीनस्थ विभाग समझता है।

केन्द्र सरकार की भाँति इस विभाग की संपूर्ण वित्तीय क्रियाएँ राज्य के अध्यक्ष के नाम से की जाती हैं। इन वित्तीय-प्रक्रियाओं का संचालन अनेक प्रशासकीय एवं विधायी अभिकरणों से होता है। ये अभिकरण हैं—

- 1 वित्त विभाग तथा निष्पादक विभाग,
- 2 सचिवालयी विभाग तथा निष्पादक विभाग,
- 3 योजना तथा वित्त आयोग,
- 4 विधान सभा एवं उसकी वित्तीय समितियाँ,
- 5 लेखा तथा अकाउंट्स अभिकरण-विभागीय तथा स्वतंत्र अभिकरणों के उदाहरण महालेखापाल, सार्वजनिक लेखा समिति तथा प्राइवेटलन समिति आदि हैं।

वित्त विभाग का संगठन

राजस्थान का वित्त मंत्रालय राज्य प्रशासन का प्रशासकीय केन्द्र है। इसी कारण इसमें अत्यंत अनुभवी एवं बरिष्ठ प्रशासकों को रखा जाता है। इस विभाग का कार्यभार एक विशिष्ट वित्त आयुक्त सभालता है जो अन्य सहायोगी सचिवों की भाँति अखिल भारतीय सेवा का एक बरिष्ठ सदस्य होता है। उनकी सहायता हेतु एक विशेष वित्त सचिव की नियुक्ति की जाती है। संगठनात्मक दृष्टि से यह विभाग छ उप-सचिवों के सत्त्वाधान में व्यवस्थित है। प्रत्येक उप-सचिव के पास निम्नलिखित विषयों में से एक-एक विषय समूह है—

- 1 करारोपण,
- 2 व्यय (I) एवं (II),
- 3 भंडार क्रय,
- 4 राजस्व एवं आर्थिक मामले,
- 5 नियम, तथा
- 6 व्यय (III)

बजट निर्माण इस विभाग का गुरुत्त्वपूर्ण कार्य है। इस कार्य के निष्पादन के लिए वित्त विभाग में एक बजट अधिकारी होता है। इसी प्रकार कोषानुसंधान के कार्यों का निरीक्षण करने के लिए एक कोषाधिकारी रहता है। कुछ सहायक सचिव आवश्यकता तथा लेखा आदि विषयों को देखते हैं। इनकी सहायता के लिए अनेक अनुभाग अधिकारी होते हैं। एक बरिष्ठ लेखाधिकारी लेखा-संबंधी कार्यों की देख-रेख करता है। जिसकी सहायता के लिए आठ सहायक लेखाधिकारी हैं। ये क्रमशः व्यय, वित्त, नियम, भंडार-क्रय, अकाउंट्स, लेखा, स्वयं आवश्यकता तथा वसुली को देखते हैं। लेखा-नियमों की विशेष अनुपालना एवं संहिताकरण के लिए एक प्रमुख लेखाधिकारी है।

इस प्रकार वित्त विभाग एक शुद्ध प्रशासनिक विभाग \equiv होते हुए भी केंद्रीकरण करने वाला तथा अन्य विभागों के बाधों में सन्तुल्य करने वाला एक सशक्त विभाग है। यह अन्य सभी विभागों पर अपना प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष नियंत्रण रखता है। बजट निर्माण इसका प्रमुख कार्य है, पर बजट निर्माण तथा निष्पादन से संबंधित अन्य अनेक वित्तीय प्रक्रियाएँ इसके कार्यक्षेत्र में स्वाभाविक रूप से आ जाती हैं।

इस संबंध में एक महत्वपूर्ण बात यह कही जा सकती है कि बजट निर्माण करते समय इस विभाग द्वारा विभिन्न विभागों से अनुमानित आकड़े मंगवाये जाते हैं। इन आकड़ों की जांच प्रारम्भ में नहीं की जाती, किन्तु उन्हें बजट में शामिल करने के पश्चात् उनकी समीक्षा की जाती है। इससे प्रक्रियात्मक कठिनाइयाँ उत्पन्न होती हैं। यदि पहले से ही पर्याप्त सांख्यिकी तथ्य आकड़े एकत्रित कर लिए जाएँ तो विभिन्न आयोजनाएँ विस्तारपूर्वक तैयार की जा सकती हैं। धन के व्यय उसके लेखांकन तथा अकंक्षित का दायित्व संबंधित विभागाध्यक्षों पर ही डाला जाना समीचीन होगा। इसमें वित्त विभाग का कार्यभार भी हल्का हो सकेगा।

धन के अपव्यय को रोकने के लिए इस विभाग में कुछ क्रियात्मक कदम भी उठाये जाने चाहिए। राजस्व के संग्रह, आरक्षण, वितरण तथा सन्तुल्य की प्रक्रियाओं को अधिक तर्क-संगत बनाया जा सकता है; विकास प्रशासन के संदर्भ में सीमित आय का अधिकाधिक सदुपयोग करने के लिए राजस्थान राज्य का यह विभाग निम्नलिखित बजट प्रणाली अपना चुका है, किन्तु इसके लिए इसे एक व्यापक प्रशिक्षण कार्यक्रम करना होगा। दस्तुत जैसा कि प्रशासनिक सुधार आयोग का मत भी है कि इस व्यवस्था को अखिल भारतीय स्तर पर लागू किये जाने के पश्चात् ही राज्यों में अपनाया जाना श्रेयस्कर होगा। फिर भी राज्य स्तर पर विभागों के लिए इसका पूरक एवं स्वतंत्र प्रयोग काफी उपयोगी एवं समीचीन रहा है। अकंक्षित नीतियाँ एवं उद्देश्यों की पूर्ति के लिए बजट की क्रियान्विति सबसे अधिक महत्वपूर्ण कार्य है। इस कार्य में सुगमता, कुशलता तथा मितव्ययिता सारे के लिए विभिन्न विभागों में अधिक सख्या में सेवाधिकारी नियुक्त किये जा सकते हैं, किन्तु उन्हें विभागाध्यक्ष के नियंत्रण तथा निर्देशन में ही कार्य करना प्रशासनिक दृष्टि से व्यावहारिक होगा। वित्त विभाग को चाहिए कि वह प्राकलन तथा सार्वजनिक लेखा समितियों के सुझावों को प्रभावशाली ढंग से समापोजित करे। जहाँ तक राज्य के घाटे तथा कर्ज की अर्थ-व्यवस्था का प्रश्न है, संभवतः इसे राज्य की कृषि तथा औद्योगिक उन्नति होने की स्थिति तक, बिना केंद्रीय सहायता तथा वित्त आयोग की अनुकूल सिफारिशों के नहीं सुलझाया जा सकता, फिर भी वित्त विभाग अपने जाय-व्यय स्रोतों का पूरा-पूरा लाभ उठाकर राज्य की वित्तीय स्थिति को सुधारने में अपनी समता का परिचय अवश्य दे सकता है।

राजस्थान राज्य का कृषि विभाग

भारत आज भी एक कृषि-प्रधान देश है। अतः यह स्वाभाविक है कि कृषि जैसे

महत्वपूर्ण विषय के प्रशासन के लिए केंद्रीय एवं राजकीय स्तर पर अलग से मंत्रालय एवं विभाग स्थापित किये जाए। राजस्थान में भी इस प्रदेश के निवासियों का प्रमुख उद्योग कृषि ही है, परंतु यहां की कृषि की उपज अधिकतर मानसून पर निर्भर करती है। राजस्थान प्रदेश में प्रायः अनाज की कमी रहती है। गत वर्षों में हरित क्रांति लाने की दिशा में राज्य में कुछ प्रयास अवश्य हुए हैं और खेती का यंत्रीकरण एवं वैज्ञानिकरण भी बड़ा है।

राजस्थान प्रदेश में विछडेपन एवं रेगिस्तानी जलवायु के कारण सिंचाई साधनों का अभाव रहा है। अब प्रदेश में जगह-जगह कुए खोदे जा रहे हैं, ट्यूबवैलों की व्यवस्था की जा रही है तथा गांवों में बिजली पहुंचाने की दिशा में भारीरूप प्रयत्न किये जा रहे हैं। ये सब कार्य राजस्थान राज्य के कृषि विभाग के तत्वावधान में संपन्न हो रहे हैं।

सन् 1949 में जत्र राजस्थान का एकीकरण हुआ तो कृषि प्रशासन की स्थिति बड़ी सोचनीय थी। उस समय जयपुर तथा बीकानेर रियासतों को छोड़कर अन्य रियासतों में कृषि विभाग जैसी प्रशासनिक इकाई तक नहीं थी। आरम्भ में सयुक्त राजस्थान के कृषि विभाग के मुख्य निदेशक तथा राज्य सरकार के परामर्शदाता के बीच व्यक्तिगत मतभेदों के कारण कृषि विभाग का कार्य पूरी तरह से ठप्प पड़ा और प्रथम पंचवर्षीय योजनाकाल में कोई विशेष प्रगति नहीं हो सकी। प्रथम पंचवर्षीय योजनाकाल में कृषि उत्पादन 40 हजार टन था और मोटे अनाजों को छोड़कर अन्य प्रकार के अनाज एवं दालों आदि को दूसरे राज्यों से आयात किया जाता था। द्वितीय पंचवर्षीय योजना में इस क्षेत्र में कोई विशेष अभिवृद्धि नहीं हो पाई। लेकिन इन दोनों अधिकारियों के चले जाने के पश्चात् कृषि-उत्पादन क्षेत्र में पर्याप्त प्रगति हुई। वास्तव में इस विभाग का इतिहास इस बात का द्योतक है कि राजनीतिक सामान्यतः प्रशासनिक तथा विशेषतः यदि समन्वय के साथ कार्य करें तो सभी समस्याओं को सफलतापूर्वक जीता जा सकता है। राजस्थान के कृषि विभाग की अनेक नीतियां व्यावहारिक सूझ-बूझ से परिपूर्ण तथा सार्थक सिद्ध हुई हैं। यद्यपि इस मारी सफलता का श्रेय केवल किसी एक कारण को नहीं दिया जा सकता, राजनीतिक स्थिरता पर भूमि सुधार तथा सामान्य प्रशासन का सहयोग भी इसमें महत्वपूर्ण स्थान रखते हैं। फिर भी वास्तविक कार्य बहुत कुछ कृषि विभाग के कुशल भ्रमण तथा निरीक्षण के कारण ही सम्पन्न किया जा सका है।

परिणामस्वरूप राजस्थान राज्य कृषि प्रशासन के क्षेत्र में देश के अन्य प्रगतिशील राज्य जैसे पंजाब, महाराष्ट्र तथा हरियाणा आदि के समकक्ष आने की कोशिश कर रहा है। नये और उच्च-कोटि के बीज विकसित करने, उत्पादन की मात्रा बढ़ाने, छादों का प्रयोग करने, पौध संरक्षण एवं सिंचाई साधनों का उपयोग करने तथा भू-संरक्षण आदि के क्षेत्र में राजस्थान राज्य में अनेक कृषि मण्डल, कृषि महाविद्यालय तथा कृषि विश्वविद्यालय स्थापित किये गये हैं, जिन्होंने राज्य की अपने कृषि-उत्पादन के लक्ष्य प्राप्त करने में आशाशील सहायता प्रदान की है। कृषि रोगों पर कठिन ही शोध एवं अनुसंधान कार्य किये जा रहे

हैं। इनके लाभों को रेडियो, कृषि-मैले, प्रदर्शनियों, पुस्तकों तथा अन्य सूचना एवं प्रसारण के साधनों द्वारा सामान्य किसान तक पहुंचाया जा रहा है। इस कार्य में जिला स्तरीय कृषि-अधिकारियों को पचापन समितियों के कृषि-अधिकारियों से पर्याप्त सहयोग मिला है, जो राजस्थान प्रदेश के कृषि प्रशासन की एक विशेषता कही जा सकती है।

प्रथम पंचवर्षीय योजना काल में राजस्थान राज्य का कृषि-उत्पादन 40 हजार टन था। पिछले दो दशकों में प्रदेश का यह उत्पादन दुगुना (अर्थात् 80 हजार टन के करीब) हुआ है। मिठाई के भीमिल साधन होने हुए भी कृषि-उत्पादन की दर छ प्रतिशत से नौ प्रतिशत के बीच में रही है। इस दृष्टि से कृषि विभाग की कुशलता एवं प्रशासनिक प्रभावशालिता निर्विवाद मानी जाती है। उत्पादन की मभी वस्तुओं में आज राजस्थान राज्य काफी सीमा तक आत्मनिर्भर बन चुका है।

राजस्थान राज्य के कृषि विभाग का संगठन

इस विभाग का संपूर्ण कार्यभार एक स्वतंत्र डेविनेट स्तर के मंत्री के पास है। वर्तमान में मुख्य मंत्री की भांति कृषि मंत्री के पास अन्य विषय भी हैं—जैसे पशुपालन, भेड़ एवं ऊन, स्थायित्व शासन, नगर आयोजना, अकाल सहायता तथा पुनर्वास आदि। कृषि-उत्पादन एवं पशुपालन दो भिन्न विषय होते हुए भी वर्तमान में कृषि विभाग में एक साथ गठित है। कृषि विभाग के संगठन के शीर्ष स्तर पर एक बरिष्ठ एवं स्थाई प्रशासनिक अधिकारी होता है जिसे कृषि सचिव कहा जाता है। यह अधिकारी अखिल भारतीय सेवा से लिया जाता है। इसकी सहायता के लिए सहा राज्य में कृषि-उत्पादन के सक्षमों की प्राप्ति पर विशेष बल दिये जाने के कारण इस विभाग में दो विशेष सचिव रखे गये हैं। इनमें से एक कृषि-प्रदाय योजना के लिए है। संगठन की दृष्टि से विभाग को सात प्रकोष्ठों में संगठित किया गया है। प्रकोष्ठ सात एक विशेष अधिकारी के पास है। प्रकोष्ठ तीन और पांच सहायक सचिवों के पास हैं। प्रकोष्ठ एक, दो तथा चार सैक्शन अधिकारियों के पर्यवेक्षण में हैं। दो उप-सचिवों में से एक योजना से संबंधित है। एक अधिकारी परीक्षा मन्त्री कार्यों को देखता है। ऐसी ही व्यवस्था पशुपालन विभाग के संबंध में है।

राज्य की राजधानी में ही कृषि विभाग के तन्त्रावधान में एक कृषि-निदेशालय है। इसमें एक निदेशक तथा एक सहाय निदेशक होते हैं। एक सहाय निदेशक शोध-कार्यों के लिए है। निदेशालय में सात उप-निदेशक हैं। इन सात उप-निदेशकों में से कुछ तकनीकी विशेषज्ञ हैं। अन्य बरिष्ठ अधिकारी, क्षेत्राधिकारी, कृषि-विशेषज्ञ, अर्थशास्त्री तथा छाद अधिकारी आदि हैं। निदेशालय के अधीन अनेक जिला-स्तरीय तथा क्षेत्रीय अधिकरण कार्य करते हैं।

कृषि-शोध को बढ़ावा देने के लिए राजस्थान राज्य में क्रियात्मक तथा प्रदर्शनात्मक कृषि-उत्पादन को अत्यधिक महत्व दिया गया है। इस प्रकार के अनेक फार्म स्थापित किये गये हैं। इनमें विभिन्न प्रकार के कृषि-अधिकारियों को प्रदर्शनों द्वारा प्रशिक्षण प्रदान दिया जाता है। इसका शोध-निदेशक एक स्वतंत्र अधिकारी है, जिसकी सहायता अनेक

कृषि-विशेषज्ञ करते हैं। प्रदेश के कुछ कृषि फार्म विदेशी सहायता से भी संचालित किये जाते हैं। पशुपालन का विभाग पृथक् है और उसकी प्रशासनिक संस्थापना भी अपने-आप में काफी विशाल है।

राज्य स्तर पर विभिन्न विभागों में प्रशासकीय समन्वय को बढ़ावा देने के लिए राजस्थान प्रशासन में एक समन्वय-समिति का भी गठन किया गया है। इस समिति में मुख्य सचिव, संबंधित विभागों के सचिव तथा विभागाध्यक्ष भाग लेते हैं। इस समिति की बैठकों में प्रत्येक त्रैमासिक प्रगति का आलेखन एवं मूल्यांकन किया जाता है तथा अन्तर्विभागीय समस्याओं के समाधान किये जाते हैं। इस प्रकार के आयोजन से प्रदेश के कृषि प्रशासन को बड़ा लाभ हुआ है।

इसी तरह, मंत्रिमंडलीय स्तर पर भी एक "कृषि उत्पादन उप-समिति" है, जिसकी अध्यक्षता स्वयं मुख्य मंत्री करता है। इस समिति के सचिव सदस्य कृषि मंत्री, विकास मंत्री तथा वित्त मंत्री होते हैं। मुख्य सचिव तथा कृषि एवं पशुपालन विभागों के निदेशक इसके परामर्शदाता के रूप में इसकी बैठकों में बुलाये जाते हैं। इस उप-समिति की बैठकें जल्दी-जल्दी होती रहती हैं, जिससे कि पिछले कार्यों का निरीक्षण तथा भावी कार्यक्रमों का स्वरूप निश्चित किया जा सके। यह समिति कृषि-संबंधी नीतियां निर्धारित करती है, जिन्हें बिना किसी समीक्षा के प्रायः मान लिया जाता है और क्रियान्वयन के लिए स्वीकृत कर लिया जाता है। इसकी बैठकों में दूसरे मंत्रियों तथा अधिकारियों को भी आमंत्रित किया जा सकता है। इस प्रकार की समितियों का सबसे बड़ा लाभ यह है कि सभी प्रकार की समाहित बाधाओं के निराकरण के लिए सामूहिक प्रयास संभव बन जाता है।

कृषि विभाग के कार्य

राजस्थान राज्य का कृषि विभाग सिंचाई तथा छाप विभागों से समन्वयपूर्ण रूप में सर्वथा एक पृथक् इकाई है। यह विभाग मुख्य रूप से निम्नलिखित प्रशासकीय कार्यों के लिए उत्तरदाई है—

- 1 कृषि विभाग का सर्वाधिक महत्वपूर्ण कार्य राज्य में कृषि-उत्पादन को बढ़ा कर अधिकतम करना है। 'अधिक अन्न उपजाओ' तथा 'अधिक-से-अधिक सज्जिया लगाओ' जैसे अभियानों को आरम्भ कर यह विभाग सामान्य कृषकों में उत्साह का संचार करता है। उनको कृषि उत्पादन के विभिन्न उपायों से परिचित कराता है तथा यंत्रीकरण एवं मशीनीकरण के लाभों से किसानों को अवगत करा कर उन्हें खेती के आधुनिक तौर-तरीके सिखलाता है।
- 2 राज्य में कृषि विशेषज्ञों को तैयार करने हेतु अनेक कृषि विद्यालयों, कृषि महाविद्यालयों तथा बीकानेर के कृषि विश्वविद्यालय का संचालन एवं निदेशन करना इसी विभाग का एक कार्य है।
- 3 ये विशेषज्ञ कृषि विभाग के तत्वाधान में सामान्य किसानों को कृषि को अनेक

मयकृ कीटों से बचाने के तरीकों तथा पौधों में होने वाली बीमारियों के निरोध आदि के साधन बतलाते हैं।

- 4 इसके अतिरिक्त राज्य में वृक्ष वर्धन तथा वन लगाना भी इसी विभाग का उत्तरदायित्व है। इस अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत राजस्थान के रेगिस्तान में वृक्ष संवर्धन का कार्यक्रम जारी है। इसमें राज्य के सूखे प्रदेशों की रेत कम हो सकेगी तथा वर्षा की मात्रा भी बढ़ेगी।
- 5 राज्य में रेशम के कीड़ों के पालन की व्यवस्था तथा रेशम उद्योग को विवसित करने का कार्य भी कृषि विभाग को मिला हुआ है।
- 6 एक यूनिट के पौधों के रोगों से दूसरी यूनिट के पौधों को उसी रोग से बचाने के लिए कृषि विभाग निरोधक कार्यवाही करता है।
- 7 आधुनिकतम बीज एवं औजारों की व्यवस्था तथा उन्हें साधारण किसानों तक पहुंचाने के लिए औजारों का निर्माण कार्य सदा इसके लिए सोडा एवं इस्पात की सप्लाई उपलब्ध कराना आदि कुछ ऐसे कार्य हैं जो इस विभाग के कार्यक्षेत्र में पर्याप्त विस्तार लाते हैं।
- 8 राज्य में ऊन का उत्पादन बढ़ाने तथा उसके लिए भेड़ एवं ऊन के प्रशासन से संबंधित सभी मामलों इसी विभाग की नियंत्रण रेखा में आते हैं।
- 9 राज्य में सब्जियों, फलों, अण्डे, फल आदि विभिन्न खाद्य पदार्थों की उत्पादन वृद्धि के लिए उपयुक्त नियंत्रण रखना भी कृषि विभाग की प्रशासकीय जिम्मेदारी है।

इस प्रकार कृषि संबंधी सभी कार्य तथा कृषि में सहायक होने वाले संबंधित विषयों का कार्य भी राजस्थान के कृषि विभाग का होता है। इसके कार्यों को देखते हुए ऐसा प्रतीत होता है कि अपने क्षेत्र में यह एक व्यापक प्रशासकीय संगठन है। अपने इन सभी कार्यों में यह विभाग बहुत बड़ी सीमा तक सफल हुआ है। देश में कृषि-उत्पादन पहले की अपेक्षा काफी बढ़ा है। इस दिशा में हम इन क्षेत्रों में आत्मनिर्भर भी हो चुके थे, परंतु प्रकृति के प्रतिक्षाल होने से अन्न सकट से सारा राज्य ग्रस्त रहता है। इसके लिए कृषि विभाग को दोषा नहीं कहा जा सकता।

मानसून पर निर्भर रहने की प्रवृत्ति को दूर करने के लिए यह विभाग पर्याप्त रूप से प्रयत्नशील है। इसके लिए यह जगड़-जगड़ कुओं एवं ट्यूब-वैलों की स्थापना कर रहा है। रेगिस्तान को हरा-भरा करने के लिए वृक्षारोपण किया जा रहा है, परंतु फिर भी सिंचाई के साधनों के अभाव में मानसून पर निर्भरता तथा अर्थिक साधनों की कमी के कारण कृषि का विकास अभी भी अवरोध है। अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं तथा केंद्र से जो सहायता मिली है वह सीमित है। किसान का स्वीवादी स्वभाव भी एक बहुत बड़ी बाधा है। किंतु धीरे-धीरे ये बाधाएं दूर होती जा रही हैं। शोध एवं अनुसंधान पर जो खर्चा किया जाता है वह विदेशों की तुलना में नगण्य है। किंतु अब राज्य की कृषि-समस्या अधिक सख्या में

कृषि-स्नातक निकाल रही है, जिनके माध्यम से कृषि-व्यक्ति को सभी क्षेत्रों में प्रसारित किया जा सकेगा। यदि उन्हें भूमि, आर्थिक साधन, बिजली, बीज खाद तथा आधुनिक कृषि उपकरण तथा शोध-समस्याओं का सहयोग मिले, तो शीघ्र ही यह राज्य भारत में कृषि-उत्पादन का एक अच्छा नमूना प्रस्तुत कर सकता है। विभाग को इस दिशा में और अधिक सक्रिय होने की आवश्यकता है। उसे क्रियान्वयन के पक्ष पर सर्वाधिक ध्यान देना चाहिए। इसके लिए एक उच्च-स्तरीय कृषि सेवा का गठन भी वांछनीय होगा।

अन्तर्विभागीय समन्वय

यहां राज्य प्रशासन के सभी विभागों में से केवल तीन की सर्वांगीण की गई है। इन विभागों के पारस्परिक पृथक्कीकरण से समन्वय की समस्या उत्पन्न होती है। इसे मुख्य सचिव, मंत्रिमंडल तथा मंत्रिमंडलीय समिति के माध्यम से सुलझाया जाता है। बड़े विभागों में मंत्रियों की सहायता के लिए राज्य मंत्री तथा उप मंत्री होते हैं। कोई भी विभाग एक या एक से अधिक सचिवों के मध्य विभाजित किया जा सकता है। इस तरह एक सचिव के पास एकाधिक विभाग भी हो सकते हैं। सभी प्रकार के आदेशों के लिए, जो राज्यपाल के नाम से जारी किये जाने हैं, मंत्रिमंडल सामूहिक रूप से उत्तरदाई होता है। इस अवस्था में समन्वय की आवश्यकता स्वाभाविक है। कतिपय मामले अनिवार्य रूप से मंत्रिमंडल अथवा उसकी समिति के समक्ष रखे जाते हैं, जैसे महान्यायवादी की नियुक्ति, सार्वजनिक लेखा-मिति की रिपोर्ट तथा राज्य की प्रशासनिक व्यवस्था में परिवर्तन आदि। प्रत्येक मंत्री अपने विभाग के लिए व्यक्तिगत रूप से उत्तरदाई माना जाता है। मंत्री-परिषद् या उसकी समितियों के लिए मुख्य सचिव स्याई अधिकारी होता है। उसमें रखे जाने वाले सभी मामले मुख्य सचिव के द्वारा ही परिषद् में रखे जाते हैं, किंतु मुख्य मंत्री यदि चाहे तो स्वयं मंत्री, सचिवालय से परामर्श कर सकता है। वह मंत्रिमंडलीय विभिन्न विभागों तथा परिषद् सबधी गतिविधियों में सभी मंत्रियों तथा विभागाध्यक्षों को अवगत कराता है। मंत्रिमंडल की बैठकें बार-बार होती रहती हैं। आवश्यकता पड़ने पर सम्बद्ध विभाग के सचिव को भी बुलाया जा सकता है। मंत्रिमंडल पर उसकी समिति के द्वारा निर्णय लिये जाने पर संबंधित विभाग के सचिव का दायित्व हो जाता है कि वह इस निर्णय को कार्यान्वित करे। इस विषय में सचिव स्याई आदेशों के अनुसार कार्य करता है। वह नदीय तथा निम्नरता के साथ मंत्री की विभागीय गतिविधियों की जानकारी देता रहता है तथा उसकी स्वीकृति प्राप्त करता रहता है। जब भी नियम बनाया जाता है अथवा कोई नवीन प्रशासनिक आयोजना हाथ में ली जाती है तो उसकी सूचना मुख्य सचिव तथा राज्यपाल को देनी होती है। यदि आवश्यक हुआ तो मुख्य मंत्री से भी स्वीकृति लेनी पड़ती है। विभिन्न विभागों से उप मानने का मदय होने पर उसे मुख्य मंत्री के माध्यम से या एतर्ध समिति के द्वारा निपटाया जाता है। मुख्य सचिव पर इस बात का विशेष दायित्व डाला गया है कि वह उन निर्णयों की क्रियान्विति को देखे। अधिकांश में ये मामले, गृह, वित्त तथा कृषि विभाग से ही संबन्धित होते हैं।

आजकल कानून और व्यवस्था को हर क्षेत्र में चुनौती दी जाने लगी है। राजस्थान राज्य सदा से ही वित्त के अभाव से ग्रसित रहा है। राज्य के पास कृषि ही एकमात्र महत्वपूर्ण साधन है। अतः ऐसा होना स्वाभाविक भी है, किंतु स्वयं मुख्य मंत्री के पास गृह विभाग होने से समन्वय की समस्या उत्पन्न नहीं होती, यदि गृह विभाग किसी अन्य मंत्री के पास हो तो भी मुख्य मंत्री चुंकि मंत्रिमंडल का प्रमुख, विष्णु और भद्रेश होता है, ~~अतः यह~~ समन्वय करने में पूर्ण सक्षम होता है। मंत्रिमंडल द्वारा विचार किये जाने वाले मामलों की सूची सदैव घटती बढ़ती रहती है। मुख्य मंत्री सविधान की धाराओं के अंतर्गत राज्य प्रशासन तथा मंत्रिमंडल की बैठकों में निर्णीत सभी मामलों की सूचना राज्यपाल को देता रहता है। इस प्रकार यह मुख्य कार्यपाल के प्रति अपने सैद्धान्तिक एवं औपचारिक कर्तव्यों को निभाता है।

राजनीतिक अध्ययन का प्रशासन में वैसा ही स्थान होता है जैसा कि सिर का शरीर में; यह व्यापक नीतियों का उपक्रम आरम्भ करता है, तथा उनकी क्रियान्विति का सामान्य निरीक्षण करता है। उसका यह दायित्व है कि वह अपने सहयोगियों में, मंत्रिमंडल तथा व्यवस्थापिका में, अपनी नीतियों तथा उनके संचालन में समन्वय स्थापित करे तथा अपनी नीतियों का औचित्य सिद्ध करे। वह अपने क्षेत्राधिकार में आने वाली नियुक्तियां तथा महत्वपूर्ण अधिकारियों की पद-स्थापना आदि भी करता है। प्रत्येक विभाग में अधिकारी तथा कर्मचारी वर्ग का क्रम इस प्रकार रहता है—

मंत्री, राज्य मंत्री, उप मंत्री-राजनीतिक अध्ययन।

प्रशासनिक विभागाध्यक्ष-सचिव (आई ए एस)।

सम्भाग अधिकारी-सयुक्त सचिव (आई एस एस या आर ए एम)।

शाखा अधिकारी (आर ए एस)।

वरिष्ठ लिपिक।

कनिष्ठ लिपिक, टक्क आदि।

विभागीय सचिवालयों के दायित्व

विभागीय सचिव का यह कर्तव्य है कि वह नीति-निर्माण तथा विभाग की प्रशासनिक गतिविधियों के संध में अपना परामर्श प्रस्तुत करे। उसका यह परामर्श उसके अपने कठोर परिश्रम, तथ्यों के निरंतर अध्ययन तथा क्षेत्र के क्रियात्मक अनुभव के आधार पर होना अत्यंत आवश्यक है। राजस्थान राज्य के उपरोक्त तीनों विभागों के व्यावहारिक अध्ययन से पता चलता है कि अधिकांश सचिवों के परामर्श तथा उनके अपने अनुभव तथा निष्पादक विभागाध्यक्षों के अनुभवों के बीच एक बहुत बड़ी खाई है। प्रायः सभी सचिवालयों में क्रियान्वयन की ओर प्रवृत्ति बढ रही है। इसका मूल कारण स्वयं मंत्रियों द्वारा प्रशासनिक कार्यों की ओर दृष्टि हुई अपिष्ठ है। वे स्वयं अनेक प्रकार के स्थानीय तथा दलीय दवावों में आकर निर्णय लेते हैं। प्रायः वे ही सचिव उनके प्रिय तथा कृपा पात्र बन पाते हैं जो

दूसरा दृष्टिकोण यथास्थिति के पक्ष में है। इस विचारधारा के अनुसार नीति-निर्माण तथा उसका क्रियान्वयन अलग-अलग मामले हैं। एक सामूहिकता, चिंतनात्मकता, जनभावनात्मकता तथा सह्योन्मुखता की मांग करता है, तो दूसरा एकांगिकता, वैधानिकता तथा उपलब्धियों की। मंत्री एक साधारण व्यक्ति होता है। जन भावनाओं के अनुसार अपने सह्यों को साकार कराने के लिए उसे मार्ग दर्शन चाहिए। सचिवालय इस दृष्टि से एक फिल्टर एण्ड फनल की तरह कार्य करता है। विभाग का सचिव समस्त सरकार का सचिव होता है, जिसका अर्थ है कि वह निष्पादक विभागाध्यक्ष के प्रस्तावों एवं उपक्रमों को उनकी संपूर्णता के परिप्रेक्ष्य में देखता है। इस कार्य में समन्वय, एकता एवं सामंजस्य की प्रधानता होती है। जिन विशेषज्ञ विभागाध्यक्षों की बात की जाती है वे प्रशासनिक अध्यक्ष बन जाते हैं। वास्तव में विशेषज्ञ का संबंध वस्तुओं और स्थितियों से अधिक होता है और मनुष्यों से कम। लोकोत्तर में प्रशासन का संबंध मनुष्यों से पहले होता है और वस्तुओं से बाद में। इनके अलावा क्षेत्रीय दबावों, झटकों तथा तनावों से दूर निर्णय लिया जाना अपने-आप में लाभप्रद होता है। सचिवालय ऐसे झटकों का शमन करता रहता है। लोकतंत्रीय परिवेश में काम करने के लिए प्रेम, विधान सभा एवं दलीय घात-प्रतिघातों आदि का अध्ययन किया जाना आवश्यक है। इसके लिए धूरा समय दिया जाना चाहिए जो केवल मंत्रालय स्थित सचिवों के लिये ही समय है।

इन सुझावों को गंभीर शोध की कसौटी पर कसा जाना चाहिए तथा व्यावहारिक निष्कर्ष निकाले जाने चाहिए। एक ध्यापक सर्वेक्षण के पश्चात् कतिपय विभागों के लिए पदेन-सचिव विभागाध्यक्षों का सृजन किया जा सकता है। इसी प्रकार कुछ विभागों में बिना इस प्रकार का परिवर्तन किये कतिपय मामलों में विभागाध्यक्षों को सीधे मंत्री से संपर्क स्थापित करने का अवसर दिया जा सकता है। एक अन्य उपाय यह हो सकता है कि संबंधित विभागाध्यक्षों को जहां तक समय एवं व्यवहार्य हो, सचिवालय प्राण में ही अवस्थित किया जाए। इन सुझावों को कार्यान्वित करने के लिये सचिवालय में कार्यों का पुनर्विनियोजन करना होगा जिसे ओ एण्ड एम विभाग की सहायता से संपन्न किया जा सकता है। एक अन्य सुझाव विभागाध्यक्षों द्वारा सचिवालय को पूरी पत्रावलिया आदि भेजे जाने की व्यवस्था करने से संबंधित हो सकता है। साथ ही, जैसा कि राजस्थान में किया जाता है, तिमाही या छमाही बैठकें भी आयोजित की जा सकती हैं और प्रशासनतंत्र पारस्परिक प्रत्यक्ष वार्ता द्वारा प्रशासनिक समस्याओं का तत्कालिक समाधान दूढ़ सकता है।

राजस्थान राज्य सरकार के ऊपर वर्णित तथा सैद्धांतिक क्रियात्मक परिप्रेक्ष्य में प्रस्तुत तीनों विभागों के अध्ययन के आधार पर निम्न निष्कर्ष निकाले जा सकते हैं—

- 1 राजस्थान राज्य के प्रशासन में विभागीय व्यवस्था मुख्य कार्यपाल के नियंत्रण, निर्देशन तथा संचालन में कार्य करती है।
- 2 राजनीतिक अध्यक्ष जन-महत्याकाण्डों का प्रतीक हैं और वह अपनी नीतियों तथा

कार्यक्रमों के लिये व्यक्तिगत एवं सामूहिक रूप से प्रत्येक स्तर पर जन समर्पण की प्राप्ति के लिये प्रयत्न करता है।

3. प्रत्येक राजनीतिक अध्ययन के पास परामर्श एवं सहायता के लिए एक अनुभवी, प्रशिक्षित तथा योग्य सचिव है तथा ये दोनों मिलकर नीति निर्माण संबंधित तथा अन्य महत्वपूर्ण विभागीय निर्णय लेते हैं।
4. गृह मंत्रालय का स्वरूप और गतिविधियां इस बात का परिचय देती हैं कि बदलती हुई परिस्थितियों और आवश्यकताओं के अनुसार सेवावर्ग के दृष्टिकोण, प्रशिक्षण, क्षमताओं तथा स्तरों में परिवर्तन लाने के लिए गृह विभाग का कार्य क्षेत्र अधिक निश्चित एवं स्पष्ट नहीं है।
5. वित्त विभाग का कार्य प्रक्रियात्मक है तथा उसका कार्य क्षेत्र सभी विभागों से संबंधित है। संगठन की दृष्टि से यह विभाग एक विकासशील राज्य की प्रशासकीय आवश्यकताओं के अनुरूप नहीं है और न ही इसकी प्रक्रियाओं में अपेक्षित प्रयोग एवं शोध हो सकी है।
6. कृषि-मंत्रालय विभिन्न विभागों के साथ पारस्परिक सहयोग का प्रतीक है। राजस्थान राज्य में यह राजनीतिज्ञों, सामान्यतः प्रशासकों तथा विशेषज्ञों की "सामूहिक एवं सहयोगात्मक कार्य प्रणाली" तथा उसकी सफलता का एक मूर्त उदाहरण प्रस्तुत करता है।

राजस्थान सरकार के विभिन्न विभागों का यह उपर्युक्त अध्ययन प्रशासनिक संगठन विशालता एवं जटिलता की ओर सकेन करता है। एक ओर जबकि राज्य सरकारें कल्याण राज्य के भार एवं उत्तरदायित्व के निर्वहन के लिये नये-नये विभाग अथवा निगमों और बोर्डों आदि का गठन कर रही है, वहाँ दूसरी ओर पुराने एवं परंपरावादी विभागों का कार्य सूची भी बढ़ती जा रही है। विकास के सदर्भ में जितने भी नये विभाग अथवा कार्य बढ़ते हैं उनके समन्वय का कार्य वित्त एवं गृह विभागों पर नया बोझ डालता है। कृषि विभाग यद्यपि एक पुराना और परंपरावादी विभाग है फिर भी गत दो दशकों में इस विभाग के साथ मिल कर कार्य करने वाले सह-विभागों तथा अधीनस्थ इकाइयों की सख्या में अभूतपूर्व वृद्धि हुई है। सिंचाई, पशुपालन, विकास, कृषि-विकास निगम, बीकानेर कृषि विश्वविद्यालय, दुर्गापुरा शोध-सम्यान आदि कितने ही प्रशासकीय अधिकरणों के साथ इस विभाग को अपनी नीतियों का तालमेल बिठाना पड़ता है। विकास के दबाव से समाज में जो तनाव, हिंसा और अपराधों की सख्या बढ़ रही है वह गृह विभाग की कार्य कुशलता के लिये एक चुनौती है। योजना मद से बाहर होने के कारण गृह विभाग को विकास प्रशासन का उदार अनुदान नहीं मिलता जबकि विकास की सारी समस्याओं की कौनत इस विभाग को चुकानी पड़नी है। प्रशासन का सारा विस्तार अन्ततोगत्वा वित्त विभाग के संगठन पर प्रभाव डालता है। वित्त सदर्भ परंपरावादी कार्य करने वाला यह विभाग विकास प्रशासन और गैर-विकास

की गतिविधियों के बीच सामंजस्य स्थापित करता है। फिर जनतंत्र के बढ़ते हुए दबावों के बीच सतुलित बजट बनाना भी इसकी जिम्मेदारी है। इस विभाग से यह अपेक्षा की जाती है कि यह राज्य की नीतियों की क्रियान्विति के लिये धन का प्रबंध करे और अन्य विभागों पर नियंत्रण, निरीक्षण एवं निर्देशन स्थापित कर प्रशासनतंत्र में समन्वित नीति का विकास करे। राजस्थान राज्य में गत वर्षों में प्रशासनिक सुधार नहीं के बराबर हुए हैं। गदा-कदा विभागीय समितियों तथा ओ एण्ड एम के माध्यम से नई परिस्थितियों में विभागीय संगठनों को भी प्रशिक्षित अवश्य किया गया है, किंतु विभागीय पुनर्गठन के लिये कोई समग्र एवं निश्चित रूप-रेखा सामने नहीं आ सकी है। हरिश्चन्द्र माथुर प्रतिवेदन द्वारा प्रस्तावित सुझाव भी आंशिक रूप से लागू किये जाने के कारण दायित्व परिणाम नहीं ला सके हैं। विगत वर्षों में राजस्थान का सामाजिक, औद्योगिक एवं शैक्षणिक जीवन जिस तीव्र गति से बढ़ रहा है उसे देखते हुए राजस्थान सरकार का प्रशासनतंत्र केवल पुराना ही नहीं पड़ चुका है, अपितु प्रशासनिक समस्याओं के बोझ से लड़खलाता लगता है। राज्य सरकार के प्रमुख विभागों को पुनर्गठित करने के लिए नीचे कुछ सिद्धांत प्रस्तुत किये जा रहे हैं जिनके द्वारा गृह वित्त एवं कृषि आदि विभागों को अधिक कार्य कुशलता दी जा सकती है—

- 1 राजस्थान सरकार के सचिवालय में केंद्रीय सचिवालय की भांति एक प्रशासकीय सुधार सभाग अथवा विभाग हो जो सभी विभागों के बढ़ते हुए उत्तरदायित्वों, कठिनाइयों एवं कार्य प्रणालियों का वैज्ञानिक अध्ययन कर विभागीय स्तर पर प्रशासनिक आवश्यकताओं को पहचान सके तथा उन्हें निरंतरता के साथ एक व्यापक तदर्थ में देख सके। उदाहरण के लिए यह विभाग अपनी शोध के आधार पर ऐसे प्रस्ताव बना सकता है कि सामाजिक परिवर्तन से बढ़ने वाले अपराधों के कारण, पुलिस प्रशासन के विस्तार से गृह विभाग के दायित्वों पर क्या प्रभाव पड़ेंगे और कौन-सा प्रशासनिक सुधार इस दृष्टि से उपयुक्त होगा।
- 2 प्रशासनिक गतिविधियों के निरंतरता से बढ़ते रहने के कारण सभी विभागों में यह विचार स्वीकार किया जाना चाहिए कि उनकी कुछ गतिविधियां स्वशासी निगमों या अर्ध-सरकारी बोर्डों को सौंप दी जाए। ऐसा करने से विभागों का कार्यभार घटेगा और उनमें तथा अन्य अभिकरणों में कार्य-कुशलता आ सकेगी।
- 3 केंद्र सरकार की भांति राज्य सरकार के स्तर पर भी अधीनस्थ कार्यालय तथा सलग्न कार्यालय स्थापित किये जाने चाहिए। ये कार्यालय जिला एवं क्षेत्र स्तर पर अभी भी हैं। आवश्यकता इस बात की है कि उनके बढ़ते हुए महत्व को पहचाना जाए और प्रशासकीय विकेंद्रीकरण की दृष्टि से कुछ कार्य जो अधीनस्थ कार्यालयों द्वारा संपादित किये जाते हैं उन पर पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण को सुदृढ़ कर नीति क्रियान्वयन में कुशलता लाई जाए। जो कार्यालय क्षेत्र में सलग्न कार्यालय माने जाए उन्हें प्रशासकीय स्वायत्तता दी जाए और उनमें तथा राजकीय विभागों की

गतिविधियों में समन्वय स्थापित किया जाए।

- 4 जयपुर सचिवालय के स्तर पर सभी विभागों में एक कार्यात्मक वर्गीकरण के आधार पर पदसोपान क्रम निर्धारित किया जाए और विभाग के भीतर तथा विभाग के मध्य समय-समय पर विभागीय मभितियों के द्वारा प्रशासकीय कठिनाइयों को घटाया जाए।
- 5 विभागों की कार्य मूल्यां जो ऐतिहासिक कारणों में मगतिपूर्ण नहीं लगती, फिर से मुख्य सचिव की एक स्थाई मभिति द्वारा पुनर्निर्धारित की जानी चाहिए। उदाहरण के लिए यान्त्रिक विभाग का कुछ भाग गृह विभाग में रखना अमगतिपूर्ण लगता है। एक से कार्यों को एक कार्य समूह में व्यवस्थित कर एक विभाग को एक उपयुक्त इकाई बनाने की दिशा में प्रयत्न किये जाने चाहिए।
- 6 राज्य सरकार के स्तर पर विभाग चाहे कितने ही महत्वपूर्ण हों उन्हें आकार की दृष्टि से छोटे, सोदेश्य एवं कार्याभिमुख रखना आवश्यक है और इस दिशा में पहले स्वयं विभागों को और से आनी चाहिए।
- 7 सभी विभागों में सलाहकार तथा शोधकर्ता स्तर अधिक होना चाहिए जिसमें कि विभागाध्यक्ष एक निश्चित तथा विशेषज्ञ सूचना मूल्यांकन पा सके। ऐसे होने से विभाग केवल नीति क्रियान्विति पर न रहकर नीति निर्माण में मंत्री को सही एवं उपयुक्त सलाह दे सकेगा जो सचिवालय स्तर पर एक विभाग का सदैव महत्वपूर्ण दायित्व है।
- 8 विभागों के आकार एवं कार्य में परिवर्तन के साथ-साथ यह भी आवश्यक है कि विभागीय अधिकारियों के स्तर एवं विशेष योग्यता की भी योजना बनाई जाए। अखिल भारतीय सामान्यतः सेवा के होते हुए भी राज्य स्तर पर यह संभव है कि विभागीय उच्च अधिकारियों में विशेषज्ञता विकसित की जाए और उच्च स्तरीय पदों का जनशक्ति आयाोजना द्वारा विभागों में समुचित वितरण के लिए कदम उठाया जाए।

उपरोक्त सामान्य मुद्दाव सभी राज्य स्तरीय विभागों में उनकी आवश्यकतानुसार सामान्य परिवर्तन के साथ विभागीय पुनर्गठन में सहायक हो सकने हैं। विभागीय पुनर्गठन आकार, कार्य, पदाधिकारी तथा प्रशासकीय प्रक्रियाओं में व्यापक परिवर्तन लाता है। राजकीय विभागों के संग इनको समीचीन एवं सोदेश्य बनाने के लिए आवश्यकता इस बात की है कि बदलते हुए सामाजिक, आर्थिक एवं राजनीतिक सदर्भ में प्रशासकीय आवश्यकताओं को पहचाना जाए तथा उद्देश्यों को ध्यान में रखकर जननत्र ममाजवाद एवं कल्याणकारी राज्य के प्रशासननत्र को कुशलता की दृष्टि से मूल्यांकित किया जाए। स्वाभाविक है कि छोटे आकार के विभाग, सलाहकारी, अभिकरण, सरलीकृत प्रक्रियाएँ तथा विशेषज्ञ अधिकारी इस विभागीय पुनर्गठन अथवा सुधार योजना को उद्देश्यपरक बना सकने हैं।

टिप्पणियाँ

- 1 उदाहरण के लिए मिनिस्ट्री ऑफ एक्मटर्नल अफेयर्स।
- 2 उदाहरण के लिए खाद्य मंत्रालय त्रिमये कृषि सामुदायिक विकास सङ्करीता तथा पचायती राज आदि सम्मिलित हैं।
- 3 रुबना खासी मिनिस्टर एण्ड प्रोडिक्सेज ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन इलाहाबाद 1956 पृ 222
- 4 गोस्वामी ए.पी. रिपोर्ट ऑन पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, 1958
- 5 दि ऑर्गेनाइजेशन ऑफ दि गवर्नमेन्ट ऑफ इण्डिया आई आई पी ए, सोवियत पब्लिकेशन्स बम्बई 1971 पृ 40-41
- 6 उपर्युक्त पृष्ठ 438-439
- 7 उपर्युक्त, पृष्ठ 440
- 8 उपर्युक्त पृष्ठ 441
- 9 गृह विभाग की स्थापना सर्वप्रथम ईस्ट इण्डिया कंपनी के शासन काल में हुई सन् 1843 में की गई थी। उस समय इस विभाग में अन्य तीन विभाग सम्मिलित थे—
(क) विदेश विभाग (ख) वित्त विभाग (ग) सैनिक विभाग।
- 10 दि ऑर्गेनाइजेशन ऑफ दि गवर्नमेन्ट ऑफ इण्डिया आई आई पी ए सोवियत पब्लिकेशन्स बम्बई 1971 पृष्ठ 115
- 11 उपर्युक्त पृष्ठ 117
- 12 उपर्युक्त पृष्ठ 125-126
- 13 उपर्युक्त, पृष्ठ 130-131
- 14 उपर्युक्त पृष्ठ 91
- 15 उपर्युक्त पृष्ठ 93-99
- 16 उपर्युक्त पृष्ठ 98-103
- 17 उपर्युक्त, पृष्ठ 103-113
- 18 दि ऑर्गेनाइजेशन ऑफ दि गवर्नमेन्ट ऑफ इण्डिया आई आई पी ए सोवियत पब्लिकेशन्स बम्बई, 1971 पृष्ठ 64
- 19 उपर्युक्त, पृष्ठ 88
- 20 उपर्युक्त, पृष्ठ 48
- 21 उपर्युक्त पृष्ठ 53
- 22 उपर्युक्त पृष्ठ 48-51
- 23 रिपोर्ट ऑफ दि एडमिनिस्ट्रेटिव रिफॉर्म कमेटी गवर्नमेन्ट ऑफ राजस्थान, 1963 (हरिशचन्द्र माधुर समिति)
- 24 रिपोर्ट ऑफ दि सेक्रेटरीट रिऑर्गेनाइजेशन कमेटी गवर्नमेन्ट ऑफ राजस्थान जयपुर 1969
- 25 रिपोर्ट ऑफ दि सेक्रेटरीट प्रोसीजर कमेटी गवर्नमेन्ट ऑफ राजस्थान जयपुर, 1971
- 26 रिपोर्ट ऑफ दि एडमिनिस्ट्रेटिव रिफॉर्म कमेटी, पूर्वोक्त
- 27 सेक्रेटरीट मैनुअल गवर्नमेन्ट ऑफ राजस्थान, जयपुर, 1960
- 28 रिपोर्ट ऑफ दि सेक्रेटरीट प्रोसीजर कमेटी पूर्वोक्त
- 29 रिपोर्ट ऑफ दि सेक्रेटरीट रिऑर्गेनाइजेशन कमेटी, पूर्वोक्त,
- 30 गृह विभाग, राजस्थान सरकार जयपुर का वार्षिक प्रशासनिक प्रतिवेदन, 1972

राज्यों में संसदीय शासन प्रणाली

भारत के दीर्घकालीन इतिहास में 26 जनवरी, 1950 का दिवस स्वर्ण-अक्षरों में लिखा जायेगा। इस दिन भारत का वर्तमान संविधान कार्यान्विन हुआ था, जिमने सत्तार को एक नये गणराज्य के जन्म की मृघना दी थी। याम्तय में यह शताब्दियों की शसता के उपरात एक प्राचीन देश का पुनर्जन्म था।

15 अगस्त, 1947 को स्वतंत्रता-सप्राप्त के समाप्त होने के साथ ही दो शताब्दियों के अंग्रेजी शासन का अत हुआ और राजनैतिक सत्ता भारतीयों को हस्तातरित की गई। किंतु स्वतंत्रता प्राप्त करना ही केवल मात्र लक्ष्य नहीं था। यह तो एक नये सपर्ष का प्रारम्भ था। यह सपर्ष था न्याय, स्वतंत्रता, समानता और भ्रानृत्व के आधार पर एक प्रजातंत्र की स्थापना करने का, यह सपर्ष था एक सपूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न राष्ट्र के रूप में जीवित रहने का। यद्यपि भारत में प्रजातंत्रीय विचारों का विकास स्वतंत्रता-सप्राप्त से ही प्रारम्भ हो जाता है, किंतु 1947 तक भारतीयों को शासन में प्रत्यक्ष रूप से भाग लेने का और अपनी पूर्ण उत्तरदाई सरकार बनाने का अवसर नहीं मिला था।

बीसवीं शताब्दी के प्रथम तीन दशकों में भारतीयों ने अपने स्वतंत्र अस्तित्व के लिये सतत सपर्ष किये और इसी काल में सवैधानिक विकास के लिये महत्वपूर्ण कदम उठाये गये। उनमें से पहला 1909 का मार्ले-मिण्टो सुधार है जिममें व्यवस्थापिकाओं का विस्तार करके प्रतिनिधि शासन का प्रारम्भ किया गया था, यद्यपि वह पर्याप्त सतोरजनक नहीं था। दूसरा प्रथम माटेण्डू द्वारा 1919 में प्रस्तावित किया जाने वाला विधेयक था। इसमें प्रांतीय विधानसभा का और अधिक विस्तार किया गया और प्रांतों में आंशिक उत्तरदायित्व शुरू हुआ जिसे द्वैध शासन कहते हैं। ब्रिटिश सरकार के अनुसार द्वैध शासन भारतीयों को स्वायत्त शासन देने के पहले की सक्रमणकालीन अवस्था थी। उसके बाद 1935 अधिनियम में प्रांतों व केंद्र में और अधिक स्वायत्त शासन के प्रयत्न किये गये इसमें एक सघ की भी व्यवस्था की गई थी। इन क्रमिक सवैधानिक विकासों और स्वतंत्रता सपर्ष के बाद जब भारत स्वतंत्र हुआ तो उसके सामने अनुकूल शासन स्थापित करने की समस्या थी। ऐतिहासिक परंपराओं और समय की माग को देखते हुए भारत में प्रजातंत्र की स्थापना

पर ही अधिक महत्व दिया गया। लेकिन इसके आदर्शों की प्राप्ति के लिये एक ऐसे संविधान की आवश्यकता सर्वोपरि थी, जो देश का आधारभूत विधान हो सके। अतः सर्वप्रथम एक नवीन संविधान बनाने का कार्य किया गया। यह स्वाभाविक ही था कि ब्रिटेन के प्रभाव के कारण भारत में भी ससदीय शासन को अपनाया जाय। लेकिन भिन्न परिस्थितियाँ होने से उसमें कुछ परिवर्तन भी किये गये ताकि मविष्य में संविधान भौगोलिक, आर्थिक और मनोवैज्ञानिक रूप से भारतीयों के अनुकूल हो सके। भारतीय जनता के बहुसंख्यक लोगों के राजनैतिक, आर्थिक एवं सामाजिक आदर्शों तथा महत्वाकांक्षाओं का प्रतिनिधित्व करने वाला वर्तमान संविधान इन्हीं प्रयत्नों का सफल परिणाम है।

प्राचीन तथा मध्ययुगीन में जब कि शासन निरंकुश राजाओं के हाथ में होता था, राज्यों के संविधान नहीं हुआ करते थे। सरकार के कार्य और उसके विभिन्न विभागों की रचना शासक की इच्छा पर आश्रित थी, उसे यह अधिकार होता था कि वह शासन व्यवस्था को जिस प्रकार चाहे बदल दे। क़ानून निर्माण के कोई निश्चित नियम नहीं थे और न ही उन्हें लागू करने की निश्चित विधि थी। स्वतंत्रता से पूर्व भारत की भी यही राजनैतिक अवस्था थी।

संविधान शब्द का प्रयोग प्रजातंत्र की विशेषता है। तब से जनसाधारण ने शासन में भाग लेना प्रारम्भ किया, तब से उसके अधिकारों एवं कर्तव्यों की व्याख्या करना आवश्यक हो गया। प्रजातंत्र में शासन जनता के हाथ में होता है। प्रत्येक व्यक्ति शासक और शासित दोनों होता है। अतः शासक-वर्ग स्थाई तथा निरंकुश नहीं हो सकता। सरकार के विभिन्न अंगों के संगठन और शासक-वर्ग के अधिकारों एवं कर्तव्यों के संबंध में निश्चित नियमों की आवश्यकता रहती है। साधारणतः इस नियमावली को ही संविधान कहते हैं।

प्रत्येक राज्य को किसी-न किसी प्रकार की शासन व्यवस्था की आवश्यकता होती है, अन्यथा इसके अभाव में देश में अराजकता की-सी स्थिति उत्पन्न होने का निश्चित भय विद्यमान रहता है। यह शासन व्यवस्था ही संविधान के नाम से पुकारी जा सकती है। एक संविधान अनेक विधियों एवं नियमावतियों का संग्रह होता है, जिनके द्वारा किसी राज्य की शासन व्यवस्था का संचालन किया जाता है। यह शासन के विभिन्न अंगों सत्धाओं सरकार के विभिन्न क्षेत्रों, कार्यपालिका, विधानमंडल तथा न्यायपालिका, केंद्रीय, क्षेत्रीय तथा स्थानीय सरकारों की व्याख्या करता है तथा उनके परस्पर संबंध निर्धारित करता है।

भारत के संविधान निर्माताओं ने ब्रिटेन, अमेरिका, रूस, फ्रांस, कनाडा, आस्ट्रेलिया, आयरलैंड, इत्यादि राज्यों के संविधानों का अध्ययन करके विश्व का सबसे बड़ा संविधान तैयार किया जिसमें 251 पृष्ठ और 395 धाराएँ हैं। लेकिन भारत का संविधान ब्रिटेन की तरह एकात्मक न होकर संघात्मक है और अमेरिका की तरह अध्यसत्त्वक न होकर ससत्त्वक है।

अन्य सदीय राज्यों की तरह भारत में भी केंद्रीय सरकार और भारतीय राज्यों के

परस्पर सन्ध महत्वपूर्ण हैं। “संघीय प्रणाली में संघ तथा इकाइयों के बीच शक्ति का विभाजन एक महत्वपूर्ण कार्य है क्योंकि इसके अन्तर्गत दो पृथक् सरकारों का अस्तित्व रहता है जो कि शक्ति विधान से ग्रहण करते हैं। इस प्रकार इन दोनों सरकारों का यह दायित्व हो जाता है कि वे अपने सीमित क्षेत्राधिकार में कार्य करें जिसे कि दूसरी सरकार को, प्रस्तुत कार्य में व्यवधान उत्पन्न नहीं हो। इसके लिये सामान्यतः दो विधायिकी सूचियाँ बनाई जाती हैं जिसके अन्तर्गत संघ तथा राज्य सरकारों को दिये गये अधिकारों का उल्लेख रहता है।”¹

भारतीय संविधान में समवर्ती विषयों की सूची काफी लंबी है, इसमें सतुलन बनाये रखने के लिए केंद्र एवं राज्यों के बीच सहयोग की बहुत बड़ी आवश्यकता है। “संघीय प्रथा, परिसंघ एवं एकात्मक प्रणाली से भिन्न एवं उनकी दृष्टि पर निर्भर होती है। तथा एकात्मक सरकार में राज्य सरकारें केंद्रीय सरकार की इच्छानुसार कार्य करती हैं, परंतु संघ में कोई किसी पर निर्भर नहीं है, प्रत्येक अपने क्षेत्र में स्वतंत्र होता है तथा परस्पर हस्तक्षेप से मुक्त रहता है। यही संघीय सरकार का सत्त्व है।”²

भारतीय गणराज्य में प्रांतों की स्थिति स्वतंत्र इकाई के रूप में नहीं है। यद्यपि संघ राज्य में शक्ति का विभाजन दो सरकारों में होता है, परंतु संघ राज्य की सफलता एवं शक्ति इस बात में निहित है कि दोनों केंद्र तथा राज्यों की सरकार में अधिक-से-अधिक सहयोग एवं समन्वय हो। संघ और राज्य में अभी बहुत-से क्षेत्र में स्पष्टीकरण की आवश्यकता है, जैसे राजनैतिक, प्रशासकीय, कानूनी, संवैधानिक इत्यादि। उदाहरणार्थ संविधान के सातवें परिशिष्ट में प्रथम सूची में 66वें क्रम में उच्च शिक्षा, शोधकार्य एवं वैज्ञानिक व टेक्निकल समस्याओं में स्तर का निर्धारण और समन्वय का कार्य केंद्र को दिया गया है, जबकि दूसरी सूची के 11वें क्रम में शिक्षा को, जिसमें विश्वविद्यालयीन शिक्षा भी है, राज्य का विषय माना है। “गुजरात विश्वविद्यालय विरुद्ध श्री कृष्ण के मामले में सर्वोच्च न्यायालय ने राज्य सरकार के अधिकार के ऊपर उपरोक्त केंद्रीय अधिकार को मान्य ठहराया। इस सदर्भ में यह विवाद उत्पन्न हुआ कि शिक्षा को राज्य का विषय माना जाये या केंद्र का। लोकसभा में भी इस पर बहुत बहस हुई। सरकार ने सभ्य समिति के नाम से एक संसदीय समिति नियुक्त की जिमने 1964 में अपने प्रतिवेदन में कहा कि शिक्षा को राज्य सूची से समवर्ती सूची में स्थानांतरित कर देना चाहिये।”³

संघात्मक राज्य में शासन शक्ति का विभाजन केंद्रीय सरकार और राज्य की सरकारों में कर दिया जाता है। “संघ में सत्ता का विभाजन केंद्र तथा विभिन्न इकाइयों में होता है। क्षेत्रीय सरकार केंद्र के अधीनस्थ नहीं, अपितु समानता के आधार पर होती है। बड़ा द्वैध प्रणाली होती है। दोनों सरकार एक ही शक्ति से अपने अधिकार प्राप्त करती हैं तथा परस्पर उनमें किसी विषय में हस्तक्षेप संभव नहीं है। प्रत्येक का कार्यक्षेत्र निर्धारित होता है।”⁴

भारत का संघ राज्य विश्व के अन्य संघों की अपेक्षा अपना एक विशेष महत्व रखता है। अभी तक आलोचकों द्वारा यह कहा जाता था कि भारतीय संविधान का स्वरूप संघात्मक नहीं बल्कि मूलतः एकात्मक या अर्धसंघात्मक है। किंतु वास्तविकता यह है कि

भारतीय संविधान अनिवार्यतः सघात्मक है, जिसमें विपुल मात्रा में एकात्मक प्रवृत्तियाँ विद्यमान हैं, जो कि 1947 के पूर्व पाई जाने वाली परिस्थितियों के कारण और उन दशाओं के कारण, जिनमें संविधान का निर्माण हुआ था, आवश्यक बन गई हैं। यह बात अवश्य है कि यह सैद्धांतिक सघवाद से कुछ भिन्न है। भारत का संविधान भी अन्य संविधानों की तरह परिस्थितियों की उपज है और सघवाद के कठोर सिद्धांतों से हटकर विश्व के संघीय संविधानों में इसने विशिष्टता प्राप्त कर ली है।'

भारतीय संघ की इकाइयों को राज्य कहा गया है। 1947 के बाद जिस संघ की स्थापना हुई उसमें 27 राज्य थे, लेकिन ये समान स्थिति के नहीं थे और न ही उनका संगठन संघीय पद्धति के अनुकूल था। इस व्यवस्था को 'राज्य पुनर्गठन अधिनियम, 1956' और संविधान के सातवें संशोधन द्वारा परिवर्तित किया गया, जिसके अनुसार संघ में 14 राज्य और 6 केंद्र प्रशासित प्रदेश बने। राज्यों का यह पुनर्गठन विशेष रूप से भाषा के ऊपर आधारित था। इसमें सभी राज्य समान स्तर के माने गये और अ, ब, स श्रेणी का अंतर समाप्त कर दिया गया। 'विशाल जनसंख्या एवं क्षेत्र वाले देश में जहाँ कई समुदाय, जिनकी अपनी ऐतिहासिक, भाषाई एवं सांस्कृतिक परंपराएँ हैं, संघीय व्यवस्था ही संतोषजनक है।' 1967 में फिर भारत संघ की इकाइयों में परिवर्तन करना पड़ा जिसमें 17 राज्य और 10 केंद्र प्रशासित प्रदेश बनाये गये, जिनमें विभिन्न भाषाओं के प्रांत हैं। इसके बाद भी राज्यों में आगामी वर्षों में परिवर्तन होता रहा। 1972 तक इनकी परिवर्तित संख्या 21 तक हो गई थी।

अन्य संघीय संविधानों में केवल संघीय सरकार की शासन प्रणाली का उल्लेख किया जाता है और इकाइयों के अपने अलग-अलग संविधान होते हैं, लेकिन भारतीय संविधान की यह प्रमुख विशेषता है कि इसमें संघीय सरकार के साथ-साथ राज्यों की सरकारों का भी स्वरूप निश्चित कर दिया गया है और दोनों क्षेत्रों में शासन का स्वरूप समान है, जिसे हम संसदीय शासन कह सकते हैं। इस प्रकार शक्ति में ही नहीं बल्कि बनावट में भी भारत के प्रत्येक राज्य का शासन केंद्रीय सरकार के समान ही है।

संसदीय शासन

ब्रिटेन की तरह भारत ने भी संसदीय शासन को अपनाया है। संविधान सभा में के एम मुंशी ने कहा था—“हमें यह महत्वपूर्ण बात कभी नहीं भूलनी चाहिए कि पिछले 100 वर्षों में भारत का जन-जीवन ब्रिटेन की संवैधानिक परंपराओं से बहुत अधिक प्रभावित हुआ है। हमारी संवैधानिक परंपराएँ भी संसदीय शासन के अनुरूप हो गई हैं इसलिए इन संवैधानिक परंपराओं के विपरीत हम लोग क्यों जायें जो विगत 100 वर्षों में स्थापित की गई हैं?” संसदीय और अध्यात्मक शासन में से किसी एक को चुनने के लिये संविधान सभा के सदस्यों को प्रभावली भी दी गई थी। उनमें से अधिकांश के उत्तर संसदीय शासन के पक्ष में थे। संसदीय शासन का प्रमुख आधार कार्यपालिका का स्वरूप

है। इसे उत्तरदाई सरकार, सभात्मक शासन, कैबिनेट प्रणाली या प्रतिनिधि शासन भी कहते हैं। ब्रिटेन और भारत में इसका अच्छा उदाहरण मिलता है।

संसदीय शासन वह व्यवस्था है जिसमें देश की कार्यपालिका विधानमंडल के सदस्यों में से चुनी जाती है और वह उन्हीं के प्रति उत्तरदाई रहती है। संसदीय शासन का अर्थ यह नहीं है कि इसमें समद शासन करती है। इसका अर्थ है कि जिस मंत्रियों के हाथ में कार्यपालिका शक्ति होती है वे मंत्री संसद के बहुमत दल का प्रतिनिधित्व करते हैं और उसके विश्वास व समर्थन के आधार पर कार्य करते हैं।¹ इस प्रकार की व्यवस्था में जनता के चुने हुए प्रतिनिधियों की व्यवस्थापिका होती है। उनमें बहुमत दल का नेता प्रधानमंत्री बनकर अपने मंत्रिमंडल का निर्माण करता है। प्रत्येक मंत्री को अलग-अलग विभाग का प्रबन्ध सौंप दिया जाता है। सरकार की नीति का निर्धारण संपूर्ण मंत्रिमंडल करता है और वह सदुक्त रूप से संसद के प्रति उत्तरदाई होता है। प्रधानमंत्री उनका नेता होता है और वह अपनी इच्छानुसार अपने मंत्रियों को हटा या रख सकता है। समद जब चाहे तब अविश्वाम का प्रस्ताव स्वीकृत करके मंत्रिमंडल को हटा सकती है। आधुनिक युग में समद प्रायः द्विमंडलीय होती है। कहीं यह एक सदनीय भी होती है। प्रायः निम्न सदन उच्च सदन से अधिक शक्तिशाली एवं अधिकार सम्पन्न होता है, क्योंकि यह जनसाधारण द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित होता है। इसी सदन के बहुमत को अपने पक्ष में करके मंत्रिमंडल अपने पद पर कार्य कर सकता है। निम्न सदन में जिस दल का बहुमत रहता है, सरकार उन्हीं दल के व्यक्तियों की एक संस्था है। निम्न सदन के माध्यम से जनता सरकार पर अपना नियंत्रण रखती है और सरकार अपने बहुमत के द्वारा सदन पर नियंत्रण रखती है।² लेकिन यदि प्रधानमंत्री राज्य प्रमुख से निम्न सदन के विघटन की प्रार्थना करता है और विघटन हो जाता है तो पुनर्निर्वाचन करवाये जाते हैं और फिर बहुमत के आधार पर सरकार बनी है।

भारत में इस प्रकार का संसदीय शासन केंद्र और राज्यों में लागू किया गया है, लेकिन संसदीय शासन का स्वरूप तब तक स्पष्ट नहीं हो सकता जब तक इसके आधारभूत सिद्धांत प्रजातंत्र को स्पष्ट न किये जायें। वास्तव में एक प्रजातंत्रीय राज्य में ही सफल संसदीय शासन संभव है।

प्रजातंत्र आज के युग का बहुत ही लोकप्रिय तथा सर्वप्रचलित शब्द है। इसे सभ्यता के विकास की घरम परिणति कहा जा सकता है। विश्व के लगभग सभी उच्च विचारकों का मत है कि मनुष्यों के लिये इससे अधिक उत्तम और कोई शासन प्रणाली नहीं हो सकती। मानव मात्र की समानता के सिद्धांत पर आधारित होने के कारण यह सामूहिक जनकल्याण का उदात्त आदर्श लेकर आगे बढ़ती है और युगों में घनी आने वाली शासक तथा शासित वर्ग के बीच की दीवार को गिरा कर दोनों विरोधी वर्गों के बीच एक सुंदर सामंजस्य स्थापित करती है। जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि शासक और शासितों के बीच

मध्यस्थ का कार्य करते हैं। "यह प्रतिनिधि अपने-अपने निर्वाचन क्षेत्र की आवश्यकता और इच्छा की पूर्ति कराते हैं, इसके साथ ही यह जनता को सरकार की नीतियों से अवगत कराते हैं।"'

राजनीति के क्षेत्र में प्रजातंत्र का विकास एक ऐसा युगपरिवर्तनकारी विचार है, जो सामंतशाही तथा एकतंत्र को सदैव के लिये गम्याद करके मानव सभ्यता के इतिहास में एक प्रगतिशील कदम होने का प्रमाण देता है। इसी कारण यह आज के सभ्य समाज की परमप्रिय तथा मूल्यवान शासन प्रणाली है जिसे सुरक्षित रखने के लिये, विस्तार के शब्दों में, मानवता ने प्रथम विश्व युद्ध लड़ा था।

प्रजातंत्र का अनेक अर्थों में प्रयोग होता है। अनेक विद्वान इसे शासन, राज्य एवं समाज के स्वरूप में, तो कुछ व्यक्ति साथ ही आध्यात्मिक विचारधारा के रूप में भी इसका प्रयोग करते हैं।" कुछ ऐसे विद्वान भी हैं जो सामाजिक, राजनैतिक और आर्थिक प्रजातंत्र में अंतर बताते हुए यह विचार प्रतिपादित करते हैं कि एक ही राज्य में यह तीनों तत्त्व भी हो सकते हैं। शब्द व्युत्पत्ति की दृष्टि से प्रजातंत्र का अर्थ होता है 'प्रजा का शासन'। अर्थात् प्रजातंत्र का मतलब यह शासन है जिसमें जनता के यह में स्वयं प्रत्यक्ष रूप से या प्रतिनिधियों द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से शासन सत्ता रहे। 'राज्य से हमारा तात्पर्य उस शासन प्रणाली से है, जिसमें प्रत्येक वयस्क नागरिक को अपने विचार प्रकट करने की समान रूप से स्वतंत्रता हो।"'

किसी भी राज्य में प्रजातंत्र के विकास के लिये कुछ आधारभूत सिद्धांतों का होना आवश्यक है जैसे—(1) समानता, (2) स्वतंत्रता, (3) प्रातृत्व, (4) न्याय व दानून की स्थापना (5) प्रतिनिधिपूर्ण सरकार, (6) वयस्क मताधिकार, (7) राजनैतिक चेतना, (8) बहुमत का शासन आदि।

प्रजातंत्रीय व्यवस्था में सरकार प्रतिनिधिमूलक होती है। प्रतिनिधियों को एक निश्चित समय के बाद जनता द्वारा चुना जाता है। राजनैतिक स्वतंत्रता के आधार पर वयस्क मताधिकार प्रत्येक नागरिक को मिलता है जिससे अधिक-से-अधिक नागरिक शासन में भाग ले सकें। निर्वाचन प्रणाली का विस्तार, अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता और राजनैतिक दलों के संगठन पर ही प्रजातंत्रीय सिद्धांत आधारित है।" वास्तव में प्रजातंत्र का सिद्धांत यह है कि बहुमत का निर्णय मान्य होना चाहिये। मतदाताओं का जिसे बहुमत मिले वह प्रतिनिधि चुना जाता है और व्यवस्थापिका का सदस्य बनता है और व्यवस्थापिका में भी बहुमत के आधार पर निर्णय लिये जाते हैं। बहुमत के शासन को सफलतापूर्वक संचालित करने के लिये वैसी सामाजिक परिस्थितियों का होना भी आवश्यक है। जनता में कम से-कम इतनी राजनैतिक चेतना होनी चाहिये कि वे अपने दायित्वों को समझ सकें क्योंकि प्रजातंत्र में सत्ता का मूल स्रोत जनता ही है।

भारत में भी प्रजातंत्र के इन्हीं सिद्धांतों के आधार पर संविधान का निर्माण किया गया।

उसे मुख्य रूप से प्रजातंत्रीय गणराज्य बनाया गया। संविधान की प्रस्तावना द्वारा भारत को 'संपूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न लोकतांत्रिक गणराज्य' घोषित किया गया है।

संसदीय प्रजातंत्र की स्थापना

भारत में एक ऐसा शासन स्थापित किया गया है जो स्वरूप में और यथार्थ में सर्वसाधारण का शासन हो, सर्वसाधारण के लाभ के लिये शासन हो और सर्वसाधारण के द्वारा शासन हो। संविधान की प्रस्तावना ॥ इन शब्दों के साथ प्रारम्भ होती है—“हम भारत के लोग भारत को एक संपूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न लोकतन्त्रात्मक गणराज्य बनाने के लिये।” स्पष्ट है कि प्रस्तावना में यह जोर देकर कहा है कि भारतीय जनता ही अंतिम रूप से संपूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न है और संविधान की स्थापना ही जनता या सर्वसाधारण के अधिकार के आधार पर की गई है। इस प्रकार संपूर्ण राजनैतिक शक्ति का स्रोत जनता ही है।

स्वतंत्रता के आगमन के समय ही यह स्पष्ट हो चुका था कि भारत का नया राज्य प्रजातंत्रीय प्रणाली के अनुरूप होगा। भारत के जो एक शताब्दी पूर्व के नेता वे वे उदार प्रजातंत्र में विश्वास रखते थे और बीसवीं शताब्दी के नेता समाजवादी प्रजातंत्र में विश्वास रखते थे। श्री नेहरू के अनुसार—“समाजवाद केवल एक आर्थिक सिद्धांत ही नहीं है बल्कि यह इतना व्यापक सिद्धांत है जो हमेशा मेरे दिल और दिमाग पर छाया रहता है।” इसमें कोई सन्देह नहीं कि भारत में संसदीय प्रजातंत्र इसलिये भी अपनाया गया क्योंकि भारत का ब्रिटेन से काफी निकट संपर्क रह चुका था, जहां कि शताब्दियों से प्रजातंत्र का श्रेष्ठ उदाहरण देखने को मिला है। ब्रिटेन की संसद (लोकसभा) यहां के सफल प्रजातंत्र का मूर्तरूप है जो कि शताब्दियों के क्रमिक विकास का परिणाम है।”

ब्रिटिश भारत में संसदीय प्रजातंत्र को स्थापित करने का प्रयत्न भी किया गया था। प्रारम्भ में ब्रिटिश विचारकों का मत था कि स्वतंत्र भारत में संसदीय प्रजातंत्र सफल नहीं हो सकता। उस समय एशिया के कई राज्यों ने संसदीय प्रजातंत्र अपनाया था, लेकिन वे उसे स्थिर नहीं रख सके थे। भारत के दो पड़ोसी राज्य बर्मा और पाकिस्तान ने घोषित कर दिया था कि यह पद्धति उनकी परिस्थिति और आवश्यकताओं के अनुकूल नहीं है। पाकिस्तान ने उसके बदले में ‘बेसिक हेमोक्रेसी’ और इंडोनेशिया ने ‘गाइडेड हेमोक्रेसी’ को अपनाया। यह तथ्य विल्कुल स्पष्ट है कि अफ्रीका व एशिया महाद्वीप में व्यापक रूप से राजनैतिक परिवर्तन की प्रक्रिया जारी थी।” ऐसे में संसदीय प्रजातंत्र अपना कर भारत ने उसका सफल प्रयोग करके दिखाया। जब एशियाई राज्यों में संसदीय प्रजातंत्र धराशायी हो रहा था, तब भारत में उसे और अधिक दृढ़ बनाने के लिये प्रयास किये जा रहे थे। दूसरी ओर चीन में सर्वथा विपरीत पद्धति को अपनाया गया है। जैसा कि चेस्टर बाउल्स ने लिखा है—“अमेरिका और रूस नहीं बल्कि भारत और चीन एशिया की आत्मा के लिये लड़ रहे हैं।” वास्तव में भारत में संसदीय प्रजातंत्र की सफलता या असफलता पर एशिया का भविष्य निर्भर करता है।” सगठन की दृष्टि से भारत एक सघन राज्य है, जैसा कि अमेरिका

है, लेकिन अमेरिका का प्रजातंत्र अध्यक्षात्मक है जबकि भारत का प्रजातंत्र ससदीय है। कारण स्पष्ट है कि स्वतंत्र भारत के ससदीय प्रजातंत्र के क्षेत्र में ब्रिटिश काल से ही ससदीय शासन के बीज बोये जा चुके थे। उस काल का शासन ससदीय शासन का ही एक सीमित रूप था। जिसमें गवर्नर-जनरल और गवर्नर को अत्यधिक अधिकार मिले हुए थे। संविधान सभा में कुछ सदस्य ससदीय शासन के विरुद्ध थे। एक सदस्य ने कहा था—“इस संविधान में गर्व करने लायक बात क्या है?” दूसरे ने कहा था—“यदि आप भारत के संविधान को देखेंगे तो उसमें कुछ भारतीयता मिल्ना बहुत मुश्किल है। अंग्रेज तो यहाँ से चले गये लेकिन मुझे यह है कि हमारे देशवासी अपने पूर्व स्वामी की प्रणाली को नहीं छोड़ सकते हैं।” लेकिन काफी लंबी बहस के बाद संविधान सभा ने ससदीय शासन को ही भारत के लिये पसंद किया।

28 मार्च, 1957 को प्रधानमंत्री जवाहरलाल नेहरू ने लोकसभा में कहा था—“हम लोगों ने जान-बूझकर ससदीय प्रजातंत्र को चुना है, न केवल इसलिये कि इसके कुछ लाभ भी हैं बल्कि इसलिये क्योंकि यह हमारी प्राचीन परंपरा के अनुकूल है, साथ ही नई परिस्थिति और नये वातावरण के अनुरूप यह अपने आपको बना सकती है। हम यह देख चुके हैं कि इतने कई देशों में विशेषकर ब्रिटेन में काफी सफलता पाई है। इसलिये हमें इसमें उत्पन्न दोषों को दूर करके इसे सफल बनाना है।”

भारत के संविधान में सरकार के तीनों अंगों में से ससद की सर्वोच्चता को स्वीकार किया गया है। संगठन स्थापक रखा गया है यद्यपि आत्मा से उसे एकात्मक बनाया गया है और उसके लिये ‘फेडरेशन’ शब्द का उपयोग न करके ‘यूनियन’ शब्द का प्रयोग किया गया है। कार्यपालिका पूर्णतः ससद के प्रति उत्तरदाई बनाई गई है। राष्ट्रपति को शासन का सर्वोच्च अध्यक्ष स्वीकार किया गया है, किंतु उसे ससद का स्वामी न बना कर एक प्रसार से ससद और उसके मंत्रिमंडल का अनुगामी बना दिया गया है। इस प्रकार संविधान ने प्रस्थापित किया है कि राज्य की शक्ति किसी व्यक्ति विशेष में केंद्रित न होकर जनता के प्रतिनिधियों के माध्यम से जनता में ही निहित होगी।

ससदीय प्रजातंत्र में उत्तरदायित्व के कारण कार्यपालिका पर व्यवस्थापिका और निर्वाचकों का नियंत्रण रहता है। इसकी सफलता के लिये कैबिनेट, व्यवस्थापिका और निर्वाचकों में उचित संचयन व सन्तुलन की आवश्यकता है जो कि कानून, अभिसमय और संविधान के द्वारा स्थापित किया जाता है। भारत में केंद्र और राज्यों में ससदीय प्रजातंत्र ब्रिटेन के अनुरूप ही है। श्री निवासन के शब्दों में—“ब्रिटिश कैबिनेट की तरह केंद्र व राज्यों की कार्यपालिका सामूहिक उत्तरदायित्व पर आधारित है। इसमें जनता कार्यपालिका पर निरंतर प्रभाव रख सकती है। इस प्रकार भारत की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि और उत्तरदायित्व को देखते हुए केंद्र और राज्यों में ससदीय शासन को ही अपनाया गया है।”

लेकिन ब्रिटेन में ससदीय शासन की स्थापना बहा की तात्कालिक परिस्थिति,

आवश्यकता, ऐतिहासिक परंपरा एवं अभिसमय के आधार पर हुई और भारत में संविधान की कुछ धाराओं के अंतर्गत इसका प्रारम्भ किया गया, अर्थात् हमारे यहाँ समदीय शासन का आधार संवैधानिक विधि है। इससे यह नहीं समझ लेना चाहिये कि यहाँ अभिसमयों के लिये कोई स्थान नहीं है। भारतीय समद की कार्यप्रणाली में यह स्पष्ट निर्देश है कि जहाँ भारत का संविधान या राजनैतिक परंपराएँ मौन हों, वहाँ ब्रिटेन की परंपराओं को स्वीकार किया जाये। श्री पटेल के शब्दों में—“हमारा संविधान ब्रिटिश संविधान के अधिक निकट है और समद की कार्यप्रणाली भी ब्रिटिश समद के अनुकूल है। अमेरिका के संविधान पर भी बहुत विचार करने के बाद हम लोगों ने ब्रिटिश कैबिनेट प्रणाली को ही अधिक पसंद किया और ब्रिटेन में जैसा अभिसमय व कार्यप्रणाली है उसी को अपनाया।”²³

गत वर्षों के शासन व मंत्रियों द्वारा अनेक बार त्यागपत्र दिलाया तब जाकर ससद के प्रति उत्तरदायित्व के सम्मान की रक्षा की गई है। विरोधी पक्ष को निर्भीक आलोचना की छूट मिली है। भारतीय प्रजातंत्र ने और भी अनेक स्वस्थ परंपराओं को जन्म दिया है। यह सब भारतीय प्रजातंत्र की व्यावहारिक प्रौढ़ता को प्रदर्शित करने वाला है। भारत में समदीय प्रजातंत्र का विकास कुछ अभिसमयों पर भी निर्भर है, विशेषकर जिन अभिसमयों पर संविधान मौन है। उदाहरण के लिये भारत का राष्ट्रपति मंत्रिमंडल की सलाह मानने के लिये बाध्य है कि नहीं—इस विषय पर संविधान में स्पष्ट कुछ भी नहीं कहा गया है और अभिसमयों के आधार पर ही निर्णय करना पड़ता है।

भारतीय संविधान की धाराओं का अध्ययन करने से स्पष्ट है कि इसमें ससदीय प्रजातंत्र की सभी विशेषताएँ हैं। समदीय शासन की परिभाषा से स्पष्ट है कि हममें दो प्रकार की कार्यपालिका होगी। प्रथम नाममात्र की और दूसरी वास्तविक। धारा 74(1), धारा 53(1) की पूरक है, क्योंकि इसमें मंत्रिमंडल की व्यवस्था राष्ट्रपति को सलाह व सहायता के लिये की गई है, लेकिन धारा 75(3) के अनुसार मंत्रिमंडल सामूहिक रूप से लोकसभा के प्रति उत्तरदाई होगा। मंत्रिमंडल के सदस्यों को केंद्रीय समद के किसी भी सदन का सदस्य होना आवश्यक है। अपने कार्य व नीतियों के लिये समद के प्रति उत्तरदायित्व का अर्थ यह है कि यदि लोकसभा बहुमत से मंत्रिमंडल के विच्छेद अविश्वास का प्रस्ताव स्वीकृत कर दे तो मंत्रिमंडल को त्यागपत्र देना होगा। इस प्रकार मंत्रिमंडल में ही सरकार का उत्तरदायित्व, सक्षमता और कुशलता निहित है।

इस ससदीय शासन को प्रजातंत्र की स्थापना के बिना पूर्ण नहीं बनाया जा सकता। धारा 75(1) में बताया गया है कि राष्ट्रपति प्रधानमंत्री की नियुक्ति करेगा और प्रधानमंत्री की सलाह से अन्य मंत्रियों की नियुक्ति करेगा। लेकिन राष्ट्रपति के द्वारा प्रधानमंत्री की नियुक्ति औपचारिक होती है, क्योंकि राष्ट्रपति उसी व्यक्ति की नियुक्ति प्रधानमंत्री के रूप में करेगा जो लोकसभा में बहुमत दल का नेता हो। इस प्रकार ससदीय शासन में राष्ट्रपति की नियुक्ति करने की शक्ति पर्याप्त सीमित है। यहाँ तक कि कैबिनेट के निर्माण में राष्ट्रपति,

प्रधानमंत्री की इच्छा के विरुद्ध, किसी भी मंत्री को नियुक्त नहीं कर सकता, क्योंकि यदि ऐसा करे तो प्रधानमंत्री विरोध में त्यागपत्र दे सकता है और फिर राष्ट्रपति के सामने संविधान के अनुसार दूसरा प्रधानमंत्री नियुक्त करने की समस्या उत्पन्न हो जायेगी।

इससे यह स्पष्ट है कि राष्ट्रपति नाममात्र का कार्यपालिका प्रधान है, वास्तविक शक्तियाँ मंत्रियों के पास हैं जिनकी पदावधि लोकसभा में बहुमत के विश्वास पर निर्भर है और इस लोकसभा का निर्माण प्रजातंत्रीय पद्धति के अनुसार साधारण निर्वाचन के द्वारा होता है। इसी सदन के पास कार्यपालिका, व्यवस्थापिका और वित्त पर नियंत्रण की शक्तियाँ हैं।

भारतीय संविधान निर्माता एक ऐसी शासन व्यवस्था स्थापित करना चाहते थे जो स्थाई हो और साथ ही उत्तरदाई भी हो। इसलिये उन्होंने ऐसी शासन व्यवस्था स्थापित की, जिसकी नीति की परीक्षा दिन-प्रतिदिन होती रहे, न कि पर्याप्त समय के बाद हो, जैसा कि अमेरिका में होता है। भारतीय संविधान निर्माता इस बात को नहीं भूले कि अमेरिकन शासन व्यवस्था में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में संपर्क नहीं है। अमेरिकन शासन व्यवस्था में नीति सभाधी सामंजस्य और उत्तरदायित्व का प्रायः इतना अभाव रहा है कि बार-बार कार्यपालिका और व्यवस्थापिका के बीच सामंजस्य स्थापित करने के सुझाव बताये जाते हैं और फिर भी इस दिशा में वांछित सुधार नहीं हुआ है। लगभग 150 वर्षों की पराधीनता के बाद स्वतंत्र होने पर भारत इस प्रकार का सकट मोल लेने को तैयार नहीं था। भारत को एक ऐसी शासन व्यवस्था की आवश्यकता थी जो न केवल सर्वसाधारण की आवश्यकताओं के प्रति जागृक हो बल्कि सर्वसाधारण के प्रति उत्तरदाई भी हो ताकि राष्ट्रीय विकास की नीतियों और योजनाओं पर ठीक प्रकार से कार्य किया जा सके और शासन के विभिन्न अंगों तथा विभागों में तनिक भी विरोध या संघर्ष की अवस्था उत्पन्न न हो। इसीलिये भारतीय संविधान निर्माताओं ने भारत के लिये समदीय शासन प्रणाली ही चुनी। इस प्रणाली को चुनने में इस तथ्य ने भी सहायता दी कि भारत को ससदीय शासन का पर्याप्त ज्ञान था। 1937 से ही भारतीय प्रांतों में ससदीय शासन के अनुसार शासन चलता आ रहा था, चाहे वह कुछ दृष्टियों से नुतिपूर्ण ही क्यों न हो।

ससदीय शासन प्रणाली के अनुरूप भारत में निम्नलिखित निर्वाचनों की व्यवस्था है। निर्वाचन निम्नलिखित हो, यह निश्चित करने के लिये एक स्वतंत्र निर्वाचन आयोग नियुक्त है। "निर्वाचन के समय मतों की गोपनीयता सुरक्षित रखी गई है। यद्यपि भारत में अशिक्षितों की अधिकता के कारण प्रारम्भ में कुछ समस्याएँ भी उत्पन्न हुई थीं लेकिन धीरे-धीरे वे समस्याएँ दूर की जा सकती हैं।" भारत में एक ऐसा शासन स्थापित किया गया है जिसमें प्रत्येक नागरिक को अधिकारयुक्त पद प्राप्त करने की सुविधा है। राजनैतिक अधिकार का अर्थ केवल यही नहीं है कि उसे मतदान करने अथवा प्रतिनिधि चुनने का अधिकार है, बल्कि उसे यह भी अधिकार है कि वह कोई भी पद प्राप्त कर सकता है और उसके लिये चुना जा सकता है। आधुनिक भारत के इतिहास में संविधान ने उन सभी वयस्क नागरिकों को यह अधिकार

दिया है जो 18 वर्ष के हो गये हैं। जन्म, धन, जाति अथवा लिंगभेद के आधार पर भेदभाव न करने की व्यवस्था रखी गई है। ससदीय शासन तथा वयस्क मताधिकार के द्वारा सरकार जनता और उसके प्रतिनिधियों के प्रति पूर्ण रूप से उत्तरदाई रहती है।

भारत में ससदीय प्रजातंत्र का इतिहास यद्यपि प्रगतिशील रहा है, किन्तु फिर भी यह पश्चिम की देन है और दुर्भाग्यवश इसे भारतीयता के अनुकूल नहीं ठाला गया है। ससदीय प्रजातंत्र को व्यावहारिक रूप दिये जाने पर इसकी कुछ विचित्र विशेषताएँ स्पष्ट दिखाई देती हैं जो कि नहीं दिखाई देनी चाहिये थीं। ये विशेषताएँ इस प्रकार हैं—

1. असंगठित विरोधी दल—पश्चिम के दो प्रमुख प्रजातंत्रीय देश अमेरिका और ब्रिटेन के उदाहरण को सामने रखने पर यह स्पष्ट अनुभव होता है कि स्वयं प्रजातंत्र के लिये एक-दो सक्षम और सुदृढ़ विरोधी दलों का होना अनिवार्य है, जो अकुशल सत्तारूढ़ दल को पराजित करके उसका स्थान ग्रहण कर सकें अथवा उसे लोककल्याण के प्रति निरंतर सचेत रहने और ससदीय मर्यादाओं व उत्तरदायित्व के नियंत्रण में रहने को बाध्य कर सकें। अनेक अनुभवों ने इन दोनों देशों में समस्त विरोधी दलों को एक शक्तिशाली विरोधी दल में इसीलिये संगठित होने को बाध्य कर दिया। यह विरोधी दल अपने सम्मुख एक निश्चित राष्ट्रीय कार्यक्रम और स्पष्ट नीति रखकर चलता है और उसकी भी अपनी एक छाया मंत्रिपरिषद् होती है। सत्तारूढ़ और विरोधी दलों के प्रतिस्पर्धी कार्यक्रमों के बीच जनता को एक कार्यक्रम चुनना होता है और मतदान करते समय मतदाताओं को विश्वास रहता है कि यह विशिष्ट दल अपने द्वारा प्रचारित कार्यक्रम को पूरा करने में सक्षम है। दुर्भाग्य से स्वतंत्रता के इतने वर्षों बाद भी एक भी ऐसा दल नहीं है जो सत्तारूढ़ दल का मुकाबला करने में सक्षम हो, जिसके पास ठोस नीति हो और स्पष्ट कार्यक्रम हो। भारत में अमंगुलित विरोधी दल का यह अभाव स्वयं लोकतंत्र की जड़ें खोखली कर रहा है। केवल कुछ राज्यों में ही सक्षम विरोधी दल हैं, लेकिन केंद्र में इसका नितान्त अभाव ही है।

2. पर्याप्त राजनैतिक घेतना का अभाव—भारतीय जनता की राजनैतिक घेतना अभी भी पूर्ण रूप से जागृत नहीं हो पाई है और लोगों की शक्ति व गरी की पूजा की प्रार्थना मनोवृत्ति अभी भी कायम है। जनता शासकों का अनाचार और उनकी कमियाँ भी इसीलिये सहन करती है कि वे लोग शासक हैं, शक्ति सम्पन्न हैं और उनकी नाराजगी उन्हें कष्ट में डाल देगी। प्रजातंत्र के लिये यह मनोवृत्ति बड़ी खतरनाक है। इस सबंध में जे एम मिल का कहना है—“जनता को अपनी स्वतंत्रता किसी भी देवता के चरणों में समर्पित नहीं करनी चाहिए।”¹ इसी प्रकार श्री एच.वी. कामध का कथन भी सत्य है कि—“धर्म के क्षेत्र में आत्मा के लिये मुक्ति का मार्ग प्रशस्त कर सकती है, पर राजनीति में तो निश्चित रूप से यह भ्रष्टाचार और निरकुशता की पक्की सड़क है।”²

3. लोकप्रशासन और भ्रष्टाचार—प्रशासकीय अधिकारियों का महत्त्व ब्रिटिश शासन काल में बहुत अधिक था और इनके द्वारा ब्रिटिश सरकार केंद्र और प्रांतों पर नियंत्रण रख

सकती थी। देश की स्वाधीनता के बाद भी इन अधिकारियों का महत्त्व बना रहा। इन अधिकारियों से यह अपेक्षा है कि वे प्रशासन का उच्च स्तर बनाये रखें तथा दृढ़ता से अपना निष्पक्ष मत मंत्रियों को प्रदान करें। परन्तु आजकल स्थिति यह है कि कोई भी अधिकारी मंत्रियों को अप्रसन्न करने की जिम्मेदारी लेना नहीं चाहता।" यह निर्विवाद सत्य है कि कोई भी प्रजातन्त्र तब तक सफल नहीं हो सकता जब तक जनमत शासकों पर कड़ी निगाह न रखे और शासक जनता के प्रति उत्तरदायित्व निभाना न सीख जायें। भारत में आज प्रशासकीय भ्रष्टाचार अपनी सीमा साप चुका है और शासकों की मनोवृत्ति जनता के प्रति निरंकुश होने की है। सरकार के उच्च पदाधिकारी और देश के ईमानदार नेताओं के लिये लोक प्रशासन में व्याप्त यह भ्रष्टाचार एक गभीर धिता का विषय बन चुका है, ग्रीन के शब्दों में यह 'सामाजिक नैतिकता का अभाव' है। जो प्रजातन्त्र के लिये महापातक है। अतः इस बात की पूर्ण आवश्यकता है कि यथाशीघ्र देश में उच्च राजनैतिक प्रशिक्षण का प्रसार किया जाये, जनता को उसके अधिकारों व कर्तव्यों का ध्यान कराया जाये और भ्रष्ट प्रशासकीय अधिकारियों को कठोर दण्ड दिए जायें।

4. आर्थिक पुनौत्थी-भारत का प्रजातन्त्र वित्तीय राहु से ग्रसित हो सकता है। श्री राजगोपालाचारी के शब्दों में—"षट्चर्याय योजनाओं को कार्यान्वित करने के लिये जो धन बाहर से आया है, उसकी एवज में कम-से-कम एक शताब्दी के लिये हम विदेशियों के ढाप गिरवी हो गये हैं।" बिना आर्थिक सम्पन्नता के किसी भी प्रजातन्त्र का भविष्य सुरक्षित नहीं होता। भारतीय प्रजातन्त्र के लिये प्रशासकीय असमता से उत्पन्न यह आर्थिक संकट एक गभीर चुनौती है।

उपरोक्त विवेचन से स्पष्ट है कि यदि भारत में वर्तमान ससदीय प्रजातन्त्र को सफल बनाना है, तो इसकी बुराइयों को मिटाने के लिये सुरत ठोस कदम उठाने होंगे और इसके मूल में जो गभीर वृद्धि है उनकी खोज करके उनका उपचार करना होगा।

भारत में ससदीय शासन की इन्हीं बुराइयों को देखकर कई विचारकों ने भारत में अध्यक्षात्मक शासन की भी सिफारिश की थी। उनका कहना था कि इससे पहले कि एशिया के अन्य राज्यों की तरह भारत में ससदीय प्रजातन्त्र असफल हो जाये, भारत में अध्यक्षात्मक शासन लागू कर देना चाहिये। श्री अनिल गुप्त ने अपने लेख 'भारत में ससदीय शासन का भविष्य' में इसी प्रकार के विचार व्यक्त किये हैं।" लेख इस प्रकार है—"वास्तव में ससदीय शासन उसे कहते हैं जहाँ नीति निर्माण कार्य में ससद सबसे कम भाग लेती है। उदाहरणार्थ, ब्रिटेन में ससद नीति निर्माण करने की अपेक्षा अनुमोदन एवं आलोचना करने वाली संस्था रह गई है और नीति निर्धारण कार्य केबिनेट करती है। केबिनेट में भी प्रधानमंत्री प्रायः इस कार्य को करता है। मंत्रिगण व्यक्तिगत एवं सामूहिक रूप से ससद के प्रति उत्तरदाई रहते हैं। लेकिन साथ ही इसका यह भी अर्थ हुआ कि मंत्रिमंडल और प्रधानमंत्री ससद में सदैव बहुमत की शक्ति अपनी ओर रखने में समर्थ रह सकें। इसके

लिए ससदीय शासन की मांग है कि मुद्रुद एव अनुशासनबद्ध दल का मंत्रिमंडल और प्रजानमत्री हो। प्रजानमत्र में एक ही दल की तानाशाही से बचाव के लिये एक स अधिक या दो एमे दलों की आवश्यकता रहती है।

इस प्रकार समदीय शासन या जिमे कंदिनेट शासन भी कह सकने है इसकी दो आधारभूत आवश्यकताएँ हैं—

(1) अनुशासनबद्ध राजनैतिक दल जो दो हो तो अधिक उचित रहेगा।

(2) दल में ऐसा नेतृत्व हो जो समद में अपने दल के सदस्यों पर नियंत्रण रख सके।

ब्रिटेन में भी जब दो राजनैतिक दल मुद्रुद रूप में संगठित हो गये थे तभी राजा और रानी को उनके आगे झुककर शक्ति समर्पण करना पड़ा। स्पष्ट है कि भारत में इन दोनों ही बातों का अभाव है। मपूर्ण भारत में एमे ममान मुद्रुद शक्तिशाली दो दल दिखाई नहीं देंगे। कांग्रेस में थोड़ी-बहुत यह बात पाई जा सकती है, किन्तु अन्य दलों की स्थिति इसमें भी खराब है। ऐसा कोई दूसरा दल नहीं है जिसके सभी राज्यों की विधानमण्डलों में सदस्य हों या लोकमण्डल के चुनाव में जिम्मे हर निर्वाचन क्षेत्र से अपने उम्मीदवार खड़े किये हों। और जब मुद्रुद राजनैतिक दल ही नहीं है, तो शक्तिशाली नेतृत्व का प्रश्न ही उत्पन्न नहीं होता।

इन तथ्यों के अतिरिक्त हमारे समदीय शासन में सबसे बड़ी समस्या अस्थायित्व की है। चौथे निर्वाचन के बाद लगभग मपूर्ण उत्तर भारत राष्ट्रपति शासन के आगोश में जा रहा था। यह दिन भी आ सकता है जबकि पूरा देश ही केंद्रीय सरकार के अधीन हो जाए। यदि राज्यों में मधैधानिक तंत्र अमल हुआ तो अपने-आप ही बड़ा केंद्र का शासन स्थापित हो जायेगा। लेकिन यह भी सोचना आवश्यक है कि यदि केंद्र में ऐसा हो तो क्या होगा।

समदीय शासन में स्थायित्व का अर्थ है कि सभी विधायक कंदिनेट का नेतृत्व स्वीकार करें और कंदिनेट भी इस योग्य हो कि बहुमत का समर्थन प्राप्त करके उन्हें अपने अनुमति कर सके। इसमें राजनैतिक दलों का दायित्व महत्वपूर्ण है। समदीय शासन में कुछ विधायक ही कंदिनेट के सदस्य बन जाते हैं और अन्य विधायकों को अपने अनुमति चलाने हैं। इसी कारण इसमें प्रत्येक विधायक मंत्री बनने के लिये उत्सुक रहता है। शक्ति प्राप्त करने की यह लालसा प्रत्येक विधायक में स्वाभाविक ही है। दल के अनुशासन को बनाये रखने के लिये कुछ लोगों को अन्य लोगों का अनुमरण करना पड़ता है।

अधिकांश राज्यों में सरकारों के पतन का यही कारण है कि कुछ विधायक कार्यपालिका के सदस्य बनने की उत्सुकता में दल-बदल कर जाते हैं। जब इस प्रवृत्ति पर कोई नियंत्रण नहीं रहेगा तो ससदीय शासन अपने-आप ही अव्यवस्थित हो जायेगा। सभी नये स्वतंत्र राज्य जैसे पाकिस्तान, दर्मा, मिश्र इत्यादि में ससदीय शासन असफल रहा है। ब्रिटेन के अतिरिक्त केवल कनाडा, ऑस्ट्रेलिया और न्यूजीलैण्ड में ही समदीय शासन अभी तक सतोपग्रद रहा है। एशिया में स्वेज से लेकर सैगोन तक समदीय शासन का लगातार पतन हुआ है

और किसी-न-किसी रूप में अधिनायकत्व वहा स्थापित हुआ है। तो क्या हम भी धीरे-धीरे अपने देश में संसदीय शासन की अमरुतता और तानाशाही का प्रादुर्भाव देखें? लेकिन संसदीय शासन का स्थान केवल तानाशाही ही ले सके ऐसा भी नहीं है। प्रजातंत्र की रक्षा अमरुतदीय शासन में भी हो सकती है, अर्थात् अध्यात्मिक शासन की स्थापना करके।

इससे शासन में स्थापित भी हो सकेगा, क्योंकि राष्ट्रपति और राज्यपाल निश्चित अवधि के लिये चुने जायेंगे और स्वयं निर्णय लेकर शासन की नीति निर्धारित कर सकेंगे। इससे बहुमत पक्ष में भी नियंत्रण लग सकेगा। वही दम जीवित रह सकेंगे जिनमें अधिकतर भारतीय स्तर पर अपने उम्मीदवार को जीताने की क्षमता हो।

जब विधायकों को कार्यपालिका का सदस्य बनने का मौका ही नहीं मिलेगा तो वे मंत्रिमंडल के लालच में दम-बदम भी नहीं करेंगे, क्योंकि अध्यात्मिक शासन में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में शक्ति का पुनर्वरण कर दिया जाता है।

लेकिन इसके विपरीत भारत में कुछ लोग संसदीय शासन के प्रति आशावान भी हैं। यह बात श्री भारत भूषण गुप्ता के लेख "भारत में संसदीय शासन" में प्रकट होती है।¹² लेख इस प्रकार है—“संविधान का निर्माण करते समय संसदीय शासन और अध्यात्मिक शासन पर पर्याप्त बहस हुई थी। अंत में यही निर्णय हुआ कि केंद्र और राज्यों में संसदीय शासन की ही स्थापना की जाये। केंद्र में एक राष्ट्रपति होगा, जिसकी सलाह एवं सहायता के लिये प्रधानमंत्री के नेतृत्व में मंत्रिमंडल होगा। यह माना गया कि मंत्रिमंडल की सलाह से ही राष्ट्रपति कार्य करेंगे। मंत्रिमंडल को लोकसभा के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदाई बनाया गया। इसी प्रकार की व्यवस्था राज्यों में भी की गई। राज्यपाल राज्य का अध्यक्ष रहेगा। वह कार्यपालिका शक्तियों का प्रयोग स्वयं या अपने अधीनस्थों के द्वारा करेगा। यहाँ भी राज्यपाल की सलाह देने के लिए मुख्यमंत्री और मंत्रिमंडल की व्यवस्था की गई, जो राज्य विधानसभा के प्रति उत्तरदाई होंगे।

स्वतंत्रता के बाद से केंद्र में कभी समय काफ़ेस का ही प्रशासन चलता रहा है और निर्वाचनों में उसे स्पष्ट बहुमत मिला है, लेकिन राज्यों की स्थिति इससे भिन्न है। अनेक राज्यों में कई बार काफ़ेस की स्पष्ट बहुमत नहीं मिल सकी है, लेकिन फिर भी इसकी स्थिति अन्य दलों से अच्छी रही है।

भारत की संसदीय शासन के व्यवहार में कार्यान्वित करने में कई समस्याएँ सामने आई हैं। प्रथम तो केंद्र एवं राज्यों के संबंधों को नये दृष्टिकोण से देखने की आवश्यकता है। श्रीमती इन्दिरा गांधी ने भी समय-समय पर गैर-काफ़ेसी राज्यों से केंद्र के साथ सहयोग की मांग की थी। इसी के साथ-साथ राज्यपाल की नियुक्ति में भी सावधानी की आवश्यकता है। राष्ट्रपति को गृहमंत्री और राज्य कैबिनेट की सलाह से राज्यपाल की नियुक्ति करनी चाहिये।

दूसरी समस्या मंत्रियों में सामूहिक उत्तरदायित्व की है, जो कि संसदीय शासन का मूलतत्त्व है। मंत्रिमंडल न केवल अपने निर्वाचन-क्षेत्र के प्रतिनिधि हैं, बल्कि वे विधानमंडल

के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदाई भी हैं और इसके लिये उन्हें मंत्रिमंडल में सगठन और एकता से काम करना होगा। किंतु गैर-कांग्रेसी और कांग्रेसी मंत्रिमंडलों में भी आंतरिक विरोधाभास और फूट अधिक है। इससे दल में और विधानसभा में उनकी शक्ति क्षीण होने की अधिक संभावना रहती है।

तीसरी समस्या दल-बदल करने वालों से उत्पन्न हुई है। चौथे निर्वाचन से पूर्व यह नाम मात्र की थी, किंतु अब इसका प्रयोग बहुत अधिक बढ़ गया है। इससे समदीय शासन की स्थिति परंपरा विकसित नहीं होने पाती। दल-बदल से शासन में अस्थिरता और भ्रष्टाचार भी उत्पन्न हो जाता है।

भारत के ससदीय शासन की चौथी समस्या विधायकों के अशिष्ट व्यवहार की है। सदन में कार्यवाही के समय उनमें उचित अनुशासन एवं शिष्टता दृष्टिगोचर नहीं होती।

इन समस्याओं के होने पर भी भारत में ससदीय शासन की जड़ें अत्यंत गहरी हैं। यह ऐसी पद्धति है जिसके साथ हमें ब्रिटिश शासन के समय से ही बाध दिया गया था। समस्या के धराकर यह कहना जल्दबाजी होगी कि भारत में ससदीय शासन असफल रहा है, बल्कि इन समस्याओं को सुलझाकर हम भारत में ससदीय शासन को और अधिक प्रगतिशील बना सकते हैं।"

भारत संघ में राज्यों का गठन

भारतीय संविधान के अनुसार भारत विभिन्न राज्यों का अविच्छिन्न सघ है। इसे संविधान में 'फेडरेशन' नहीं बल्कि 'यूनियन' कहा गया है। डॉ. अम्बेडकर के शब्दों में—“भारत एक यूनियन है, क्योंकि यह अविच्छिन्न है। यद्यपि जनता और देश को प्रशासन की सुविधा के लिये विभिन्न इकाइयों में बाटा जा सकता है, परंतु संपूर्ण देश एक ही है। इसके निवासी एक राष्ट्र के सदस्य हैं और वे एक ही स्रोत से प्राप्त सत्ता के अधीन रहते हैं।”

सघात्मक शासन को सुदृढ़ बनाने के लिए भारत का संविधान पूर्ण रूप से लिखित है और यहाँ साधारण कानून और संवैधानिक कानून में अंतर स्थापित किया गया है। संविधान में सघ सरकार और राज्य-सरकारों की शक्ति का वर्णन है। यह दो सरकारों के अस्तित्व को मान्यता देता है जिनकी अपनी-अपनी व्यवस्थापिका और कार्यपालिका है। शक्ति-वितरण की व्यवस्था भारतीय संविधान में विश्व के किसी भी अन्य सघीय संविधान की अपेक्षा अधिक स्पष्ट और निश्चित है।

स्वतंत्रता-प्राप्ति से पूर्व देश ब्रिटिश भारत और देशी रियासतों में विभक्त था। स्वतंत्रता-प्राप्ति के बाद भारत भूखंड के सभी प्रदेशों को भारत सघ में अनिवार्य रूप से मिला दिया गया। प्रारम्भ में भारत सघ की इकाइयाँ क, ख, ग, घ इन चार भागों में बंटी हुई थीं। क वर्ग वाले राज्यों में स्वतंत्रतापूर्व के गवर्नर के अधीन प्रांत थे। ख वर्ग में देशी राजाओं के शासित राज्य थे। ग वर्ग में वे छोटे-छोटे प्रदेश थे जो या तो पहले चीफ

कमिश्नर को प्राप्त थे या देशी राज्यों के अधीन थे। या वर्ग में अण्डमान और निकोबार को रखा गया। इन इकाइयों में शासन व्यवस्था भी भिन्न थी। वास्तव में इनकी रचना तो देश की ऐतिहासिक परिस्थितियों का परिणाम था। ऐतिहासिक और राजनैतिक कारणों से भारत के संविधान में भारत सभ की सभी इकाइयों का स्वरूप एक-सा न रहा। इकाइयों का यह संगठन अपने-आप में पूर्ण नहीं था। उस समय संविधान निर्माताओं के सामने अन्य कई गंभीर समस्याएँ थी। इस कारण कम चलाने के लिये इन इकाइयों का गठन कर दिया गया। लेकिन जैसे ही देश में स्थायित्व की स्थापना हुई वैसे ही राज्यों के पुनर्गठन की समस्या जागृत होने लगी। सन् 1945-46 के चुनाव घोषणापत्र में कांग्रेस ने अपना मत दोहराया था कि भाषा और संस्कृति के आधार पर प्रांतों का निर्माण किया जावेगा। स्वतंत्रता-प्राप्ति के उपरान्त भारत के दक्षिणी प्रदेशों में भाषाई आधार पर राज्यों के पुनर्गठन की मांग जोर पकड़ने लगी। अंत में कई बार पुनर्गठन करके अब भारत सभ में दो प्रकार की इकाइयाँ रखी गई हैं—

- (1) वे राज्य जो भारत सभ की प्राथमिक इकाइयाँ हैं,
- (2) वे क्षेत्र जिनका शासन केंद्र के द्वारा हो।"

सभ के सभी राज्यों में केंद्र की तरह संसदीय शासन की व्यवस्था भारतीय संविधान के द्वारा की गई है। राज्यों के धृक् संविधान नहीं हैं।

मध्यप्रदेश में संसदीय शासन का रूप

मध्यप्रदेश भारत के बीच में स्थित सभ की एक महत्वपूर्ण इकाई है। 1956 के पुनर्गठन के पश्चात् इसका वर्तमान स्वरूप निश्चित हुआ है। इससे पहले यह मध्यभारत और मध्यप्रदेश के रूप में विभाजित था।

मध्यप्रदेश की सीमाएँ राजस्थान, उत्तरप्रदेश, बिहार, उड़ीसा, असम प्रदेश, महाराष्ट्र, छत्तीसगढ़ और गुजरात से मिली हुई हैं।

1981 में हुई जनगणना के अनुसार मध्यप्रदेश की जनसंख्या 5,21,31,717 है। राज्य की शासकीय भाषा हिन्दी घोषित की गई है, वैसे हिन्दी की अतिरिक्त बोलने वाली अन्य प्रमुख भाषाएँ ये हैं—उर्दू, मराठी, राजस्थानी, गुजराती, सिंधी।" प्रशासकीय सुविधा की दृष्टि से संपूर्ण राज्य को दस कमिश्नर के विभागों में बांट दिया गया है, जो इस प्रकार हैं—(1) भोपाल, (2) विलासपुर, (3) ग्वालियर, (4) इंदौर, (5) जबलपुर, (6) रायपुर, (7) रीवा, (8) उज्जैन, (9) सागर, (10) होशंगाबाद।

राज्य की राजधानी भोपाल है। इसके अतिरिक्त मध्यप्रदेश में पंचायतें भी स्थापित की गई हैं। ग्रामीण स्तर पर ग्राम पंचायतें, उप-खण्डीय स्तर पर जनपद पंचायतें और जिला स्तर पर जिला पंचायतें बनाई गई हैं।

छनिज पदार्थों की दृष्टि से मध्यप्रदेश भारत के प्रमुख छनिज उत्पादक राज्यों में से एक है। यद्यपि राज्य का अधिकांश भाग पिछड़ा हुआ है फिर भी इसे विकसित करने के

प्रयास तीव्रता से किये जा रहे हैं। अनेक प्रकार के उद्योग-धंधे भी यहां स्थापित किये जा रहे हैं और शिक्षा के स्तर को उठाने का प्रयास भी किया जा रहा है।

मोटे तौर पर कहा जाये तो राज्यों में भी शासन का स्वरूप वही है जो केंद्र में है। संविधान के निर्माता केंद्र और राज्य दोनों में ही समदीय शासन स्थापित करने को उत्सुक थे। वे चाहते थे कि किसी भी राज्य का अध्यक्ष अर्थात् राज्यपाल केवल संवैधानिक शासक हो, जैसा कि केंद्र में राष्ट्रपति है। यह राज्यपाल उस गत्रिमंडल की सलाह से कार्य करे जिसका कि राज्य विधानसभा में बहुमत हो।

मध्यप्रदेश में भी संविधान के अनुसार इसी प्रकार का शासन स्थापित किया गया है। इसे व्यावहारिक रूप देने के लिये प्रांतीय विधानमंडल की रचना की गई है। यद्यपि 1956 के संविधान संशोधन विधेयक और 1956 के विधान परिषद् अधिनियम के स्वीकृत होने के बाद यहां भी द्विसदनीय विधानमंडल की व्यवस्था की गई है, लेकिन किन्हीं कारणों से द्वितीय सदन की रचना नहीं हो पाई। इस प्रकार मध्यप्रदेश में एक सदनीय विधानमंडल ही है। संविधान के अनुसार प्रत्येक राज्य की विधानसभा में उस राज्य की जनसंख्या के अनुसार अधिक-से-अधिक 500 और कम-से-कम 60 सदस्य होंगे। ये सदस्य प्रादेशिक निर्वाचन-क्षेत्र से वयस्क मताधिकार के आधार पर प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित होते हैं। प्रत्येक जनगणना के पश्चात् राज्य की विधानसभा में सीटों की संख्या और राज्य के प्रादेशिक निर्वाचन-क्षेत्रों का विभाजन नये विधेयक से आयोगित किया जाता है। संविधान की धारा 332 के अनुसार विधानसभा में अनुसूचित जाति और जनजातियों के लिये उनकी जनसंख्या के आधार पर सीटों के आरक्षण की व्यवस्था की गई है।

लोकसभा तथा राज्य विधानसभा, दोनों के निर्वाचनों के लिये एक ही मतदाता-सूची का प्रयोग किया जाता है। राज्य के प्रत्येक नागरिक को, जिसकी आयु 18 वर्ष से कम न हो, मतदाता बनने का अधिकार है, किन्तु शर्त यह है कि वह गैर-निवास, मस्तिष्क-विकार, अपराध या भ्रष्ट या अवैध आचरण की अयोग्यताओं से मुक्त हो, जो कि संविधान द्वारा या संसद द्वारा कानून से निश्चित की गई हो।

विधानसभा का कार्यकाल 5 वर्ष है। इसका बाद दुबारा निर्वाचन होते हैं। जिस समय मकटकाल हो उस समय इसकी अवधि एक बार में एक वर्ष के लिये बढ़ाई जा सकती है। इसकी गणपूर्ति कुल सदस्य-संख्या का 1/10 भाग है जो कार्यवाही शुरू करने के लिये आवश्यक है। विधानसभा की बैठक वर्ष में कम-से-कम दो बार होती है। इन दो सत्रों के बीच 6 महीने से अधिक का व्यवधान नहीं होना चाहिये। राज्यपाल विधानसभा का सत्रावसान कर सकता है या 5 वर्ष से पहले इसे भंग भी कर सकता है।

समदीय शासन प्रणाली के अनुसार राज्य का समस्त शासन इसी विधानसभा द्वारा नियंत्रित एवं निर्मित होता है। इसे विस्तृत रूप में कानून निर्माण की शक्तियां प्राप्त हैं। राज्य सूची के सम्मत् विषय और समवर्ती सूची पर भी कानून बनाने का इसे अधिकार

है। राज्य के वित्त या कोष पर भी विधानसभा का नियंत्रण है। वह किसी भी मांग को स्वीकृत या अस्वीकृत कर सकती है या उसकी राशि को घटा सकती है। विधानसभा की स्वीकृति के बिना राज्य में कोई कर नहीं लगाया जा सकता। विधानसभा का सबसे अधिक महत्वपूर्ण कार्य कार्यपालिका पर नियंत्रण रखना है। यद्यपि मुख्यमंत्री और मंत्रिमंडल के अन्य मंत्रियों की नियुक्ति राज्यपाल करता है, किंतु उसका यह कार्य औपचारिक होता है। विधानसभा में बहुमत दल का नेता मुख्यमंत्री होगा और वह अपनी इच्छा से विधानसभा में से ही अपने मंत्रिमंडल का निर्माण करेगा।

संसदीय शासन में मंत्रिमंडल को सामूहिक रूप से विधानसभा के प्रति उत्तरदाई होना आवश्यक है। सभी मंत्री आवश्यक रूप में विधानसभा के सदस्य होते हैं और उसके अधिवेशन में भाग लेते हैं। विधानसभा सार्वजनिक प्रशासन के किसी भी विषय के बारे में प्रश्न और अनुपूरक प्रश्न पूछ सकती है। यह सार्वजनिक महत्त्व के विषयों पर सरकार को सुझाव देते हुए प्रस्ताव प्रस्तुत और स्वीकृत कर सकती है। विधानसभा मंत्रिमंडल के विरुद्ध अधिश्वास का प्रस्ताव स्वीकृत कर सकती है, जिसके फलस्वरूप मंत्रिमंडल को त्यागपत्र देना पड़ता है।”

यद्यपि मध्यप्रदेश के संक्षिप्त राजनैतिक जीवन के इतिहास में प्रत्यक्ष रूप से अविश्वास का प्रस्ताव स्वीकृत होने की स्थिति नहीं आई, लेकिन ऐसी स्थिति आ चुकी है जबकि मंत्रिमंडल को बहुमत का विश्वास न होने पर त्यागपत्र देना पड़ा था। लेकिन ये परिस्थितियाँ अधिकतर विधायकों के दल बदलने के कारण उत्पन्न हुई थीं। प्रथम तीन निर्वाचनों में सरकार में स्थायित्व रहा। लेकिन 1967 के चौथे निर्वाचन के बाद से यह स्थायित्व समाप्त हो गया। 1967 के बाद जो विधानसभा बनाई गई थी, उसमें विभिन्न राजनैतिक दलों की स्थिति इस प्रकार थी—

कांग्रेस	123
जनसंघ	65
प्रजातंत्र रक्षक दल	53
क्रांतिकारी विधायक दल	33
समुक्त समाजवादी दल	9
प्रजा समाजवादी दल	9
निर्दलीय	1
साम्यवादी दल	1
मनोनीत	1
रिक्त स्थान	1

कुल संख्या

296+1 अधिवस = 297

चतुर्थ निर्वाचन के बाद मध्यप्रदेश विधानमण्डल में बहुमत दल के आधार पर पंडित झाझ प्रसाद मिश्र के नेतृत्व में कांग्रेस को सरकार बनाई गई। लेकिन स्पष्ट बहुमत होने पर भी यह सरकार म्याई नहीं रह सकी। दल की आन्तरिक छूट के कारण मत्तारु दल के कुछ तीन दर्जन लोगों ने दल बदल कर निष्ठा और इमका पना तब घना जब कि गिरा विभाग के दल पर मतदान होना था। जब प मिश्र को बहुमत नहीं रहा, तो उन्होंने राज्यपाल से विधानमण्डल स्थगित कर दी। उसके बाद विराधी दल झाझ मूवी प्राप्त होने पर राज्यपाल को स्पष्ट हो गया कि प मिश्र को अब विधानमण्डल का विधायक नहीं रहा। ऐसे में प मिश्र ने घोषित किया कि राज्यपाल को राज्य विधानमण्डल भग करके पुनर्निर्वाचन करवाने की मनाह देंगे। उस समय केंद्र और राज्य में बहुत विवाद हुआ कि राज्यपाल को मुख्यमंत्री की पद मनाह अर्थात्कृत करने का अधिकार है या नहीं। क्योंकि केंद्र सरकार भी विधानमण्डल भग करने के पक्ष में नहीं थी उस कारण प मिश्र को त्यागपत्र देना पड़ा और गोविन्द नारायण मिह मुख्यमंत्री बने। इस प्रकार मधुकर विद्याधर दल मत्तारु दल के रूप में स्थानित हो गया। लेकिन दल बदल की प्रवृत्ति के कारण यह सरकार भी म्याई नहीं हो सकी और मार्च 1969 में श्री गोविन्द नारायण मिह ने त्यागपत्र दे दिया और अपने माधवों सहित पुन कांग्रेस में मिल गये। उनके स्थान पर मरिद की ओर से राजा नरेशचन्द्रसिंह मुख्यमंत्री बनाने गये, लेकिन एक मनाह में उन्हें भी त्यागपत्र देना पड़ा क्योंकि मरिद के घटक अब मधुकर रूप से काम नहीं कर पा रहे थे और उनका विरुद्ध हो रहा था।" कांग्रेस का विधानमण्डल में पुन बहुमत स्थानित हो गया और उनामाधरन गुप्ता ने मुख्यमंत्री का पद संभाला जो जनवरी 1972 तक मुख्यमंत्री बने रहे। इनके त्यागपत्र देने पर श्री प्रकाशचन्द्र मेठी मुख्यमंत्री के पद पर लाने गये, जो कि उस समय केंद्रीय मंत्रिमंडल के मंत्री थे।

मध्यप्रदेश में ममरीय शासन को देखने में स्पष्ट है कि प्रथम तीन निर्वाचनों में कांग्रेस को ही मंत्रिमंडल बना, लेकिन चौथे चुनाव के बाद विद्याधरों के दल बदल करने के कारण सरकार का स्थानित पड़ने जैसा दृष्ट नहीं रहा था और इसी कारण इस क्षेत्र में राज्यपाल को कई बार अपने विवेक से भी कार्य करना पड़ा है। लेकिन पाचवें निर्वाचन में फिर कांग्रेस को भारी बहुमत मिला था और कर्तव्य अनुशासन को भी कटोर किया गया था इसलिए उम्मीद यह थी कि राज्य में म्याई सरकार बन सकेगी।

चौथे और पाचवें चुनाव के बीच की अवधि में मध्यप्रदेश ने पांच मंत्रिमंडल देखे। 1969 के वर्ष में पहली जनवरी से मार्च के जन तक मध्यप्रदेश सरकार के संघर्ष में अमृतनरुब अनिश्चितता बनी रही। पहली नवम्बर 1968 को तत्कालीन मुख्यमंत्री श्री गोविन्द नारायण मिह ने अपने 20 मंत्रियों के त्यागपत्र स्वीकार कर लिये थे और दो महीने तक उन मंत्रियों के स्थान पर कोई भी नया मंत्री नियुक्त नहीं हुआ। उनमें से एक श्री जी. आर. अन्नल मधुकर विद्याधर दल छोड़कर कांग्रेस में सम्मिलित हो गये। तबिद के घटकों में कुछ मंत्रियों को हटाने के प्रश्न पर जो विवाद उठ खड़ा हुआ उसी के कारण दो महीने तक मंत्रिमंडल

का निर्माण नहीं हो सका। पहली जनवरी 1969 को राज्यपाल श्री के सी रेड्डी ने 17 मंत्रियों को शपथ दिलाई। इनमें से 15 पुराने और दो नये थे। इस प्रकार मंत्रिमंडल में 36 के स्थान पर 33 सदस्य रह गये। इस बीच विधानसभा में भी काफी सरगर्मी रही। राज्यपाल ने 21 फरवरी को मध्यप्रदेश विधानसभा में अपना अभिभाषण देकर बजट का आरम्भ किया, परन्तु उनके भाषण से पहले ही समुक्त समाजवादी दल के एक सदस्य श्री कल्याणमल जैन ने सदन में एक हिंदी समाचार पत्र की वह प्रति जला दी जिसमें, राज्यपाल का अंग्रेजी में भेजा गया एक सदेश छापा गया था। पांच सदस्यों ने सभात्याग भी किया। दूसरे दिन सदन में इस काण्ड की भर्त्सना हुई और श्री कल्याणमल जैन, सतोपा के नेता और मुख्यमंत्री ने इस घटना के लिये सदन से और सदन ने राज्यपाल से क्षमायाचना की।

तत्कालीन वित्तमंत्री श्री प्रधान ने 1969-70 का बजट 21 फरवरी को पेश किया। इस बजट में 3,000 करोड़ का घाटा दिखाया। श्री गोविन्द नारायण सिंह ने मुख्यमंत्री पद से त्यागपत्र दे दिया। 13 मार्च को विधानसभा के अध्यक्ष ने विधानसभा इस आधार पर स्थगित कर दी कि मंत्रिमंडल ने त्यागपत्र दे दिया है। दूसरे दिन राज्यपाल ने मुख्यमंत्री की सलाह पर विधानसभा का सत्रावसान कर दिया। राज्यपाल के इस आदेश की सदन के दोनों सदनों में घर्षा हुई। उसी दिन सायंकाल श्री नरेशचंद्र सिंह को मुख्यमंत्री पद की शपथ दिलाई गई। उन्होंने 24 मार्च को ही विधानसभा की बैठक पुन बुलाई, किन्तु एक सप्ताह बाद बैठक होने से पहले ही श्री नरेशचंद्र सिंह ने भी त्यागपत्र दे दिया, क्योंकि सचिव के 36 सदस्यों ने दल को छोड़ दिया था और वह अपना बहुमत कायम नहीं रख सके थे। विधानसभा की बैठक पुन स्थगित कर दी गई। मध्यप्रदेश के भूतपूर्व मुख्यमंत्री श्री गोविन्द नारायण सिंह अपने 19 साधियों सहित कांग्रेस में मिल गये और 22 सदस्यों का, जो पहले संविद में थे, एक प्रगतिशील विधायक दल बन गया।

श्री नरेशचंद्र सिंह के त्यागपत्र के बाद कांग्रेस दल के नेता को राज्यपाल ने सरकार बनाने के लिये आमंत्रित किया। उस समय तक श्री द्वारका प्रसाद मिश्र दल के नेता थे। परन्तु मध्यप्रदेश उच्च न्यायालय के जबलपुर खण्डपीठ ने कसडोल निर्वाचन-क्षेत्र से 1963 में हुए उपनिर्वाचन में श्री मिश्र के निर्वाचन को प्रष्ट प्रक्रिया का दोष बताकर अवैध घोषित कर दिया। इस निर्णय के पश्चात् श्री मिश्र नेता पद से हट गये और श्री श्यामाचरण शुक्ल दल के नेता निर्वाचित हुए। आरम्भ में इन्होंने एक अन्य मंत्री श्री कुजीलाल दुबे के साथ दो सदस्यों का मंत्रिमंडल बनाया। बाद में श्री शुक्ल के नेतृत्व में बने मंत्रिमंडल में 40 सदस्य हो गये थे। 23 जून, 1969 को जब मध्यप्रदेश विधानसभा का बजट अधिवेशन आरम्भ हुआ, उस समय विधानसभा सचिवालय के अनुसार 297 सदस्यीय विधानसभा में कांग्रेस को 169 स्थान प्राप्त थे। जनवरी 1972 तक श्री शुक्ल के नेतृत्व में सरकार ने कार्य किया। किन्तु दल में आंतरिक विरोध होने के कारण और केंद्रीय नेताओं के दबाव से इन्होंने अपने पद से त्यागपत्र दे दिया और श्री प्रकाशचंद्र सेठी ने मुख्यमंत्री का कार्यभार संभाला।

मार्च 1972 को विधानसभा के आम चुनाव में कांग्रेस को अभूतपूर्व सफलता मिली और राज्यपाल श्री सत्यनारायण सिन्हा ने श्री सेठी को ही दुबारा मंत्रिमंडल बनाने के लिये आमंत्रित किया। पाचवें आम चुनाव के बाद मध्यप्रदेश विधानसभा में विभिन्न दलों की स्थिति इस प्रकार थी—

कांग्रेस	220
जनसघ	48
निर्दलीय	18
समाजवादी दल	7
साम्यवादी दल	3
मनोनीत	1
कुल सख्या	297

आम चुनाव के नतीजे आने पर म.प्र. में 1957 के बाद पहली बार कांग्रेस को विधानसभा में दो-तिहाई का स्पष्ट बहुमत मिला। 23 दिसम्बर, 1975 को श्री सेठी के केंद्रीय मंत्रिमंडल में शामिल हो जाने के कारण श्री शुक्ल ने पुनः मुख्यमंत्री पद संभाला।

25 जून, 1975 को श्रीमती गांधी द्वारा देश में आंतरिक आपातकाल की घोषणा हुई। विरोधी दल जेल में बंद थे, इसलिये राज्य की राजनीति में जनवरी 1977 तक कोई विशेष घटना नहीं घटी।

मार्च 1977 में केंद्र में जनता दल की भारी विजय का प्रभाव राज्यों पर पड़ना स्वाभाविक ही था। इस समय म.प्र. कांग्रेस में दल-बंदी तथा दलगत राजनीति ने विध्वंसक भूमिका निभाई।

1 मई, 1977 को उपराष्ट्रपति श्री जत्ती द्वारा 9 राज्यों की विधानसभा भंग करते ही दल-बंदी का दौर आरम्भ हो गया। म.प्र. में जनता दल भारी बहुमत से जीता और उसे दो-तिहाई स्पष्ट बहुमत प्राप्त हो गया। लेकिन केंद्र की राजनीति में नये मोड़ के कारण सितम्बर 1979 में म.प्र. में फिर भारी दल-बंदी हुआ। जनवरी 1980 में सातवें लोकसभा चुनाव में इंदिरा गांधी फिर मत्ता में आईं। म.प्र. में विधानसभा के चुनाव में कांग्रेस (इ) की जीत हुई और श्री अर्जुनसिंह मुख्यमंत्री बने।

मध्यप्रदेश के चारों कोनों में अलग-अलग दलों और प्रभावशाली व्यक्तियों का स्वामित्व और गठ है। यहाँ क्षेत्रवाद का काफी प्रभाव है। जिस क्षेत्र का मुख्यमंत्री बनता है उस क्षेत्र के विधायक उसके साथ हो जाते हैं अथवा मुख्यमंत्री अपने क्षेत्र के विधायकों को महत्व प्रदान करते हैं। म.प्र. में गुटों की राजनीति भी है। हर दल के गुटों के अंदर भी गुट बने हुए हैं। जातिवाद का भी म.प्र. की राजनीति में वर्चस्व रहा है। मुख्यमंत्रियों को सत्तापट्ट कराने में इसने महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है। मुख्यमंत्रियों के सवध में प्रायः ब्राह्मणवाद और जैनवाद

का बोनवाना रहा है। इन सबके अतिरिक्त प्रदेश की राजनीति में सत्ता का मोड़, आपसी फूट व मतभेद, अवसरवादिता आदि सकीर्णता भी समय-समय पर दिखाई देती रही है।

राज्य कार्यपालिका का संगठन

भारत में राज्यों के शासन की बड़ी रूपरेखा है जो केंद्रीय शासन की है। यदि हम केंद्रीय शासन की रूपरेखा को ध्यान में रखें, तो राज्य शासन का विश्लेषण उतना ही आसान हो जायेगा। जिस प्रकार केंद्र की कार्यपालिका का प्रधान राष्ट्रपति है, वैसे ही राज्यों की कार्यपालिका का प्रधान राज्यपाल है। राष्ट्रपति के समान राज्यपाल भी मंत्रिमंडल की सहायता और सलाह से अपनी कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग करता है। राज्य की समस्त कार्यपालिका शक्ति का राज्यपाल में होना यह स्पष्ट कर देता है कि राज्यपाल को राज्य में बड़ी संवैधानिक स्थान प्राप्त है जो केंद्र में राष्ट्रपति को प्राप्त है। इस प्रकार राज्यों में भी समदीय शासन ही स्थापित किया गया है।

भारत सभ के राज्यों में कार्यपालिका की शक्तियां मुख्य रूप से तीन पदों में निहित हैं—

- (1) राज्यपाल,
- (2) मंत्रिमंडल,
- (3) महाधिवक्ता।

इन तीनों में से राज्यपाल नाममात्र का कार्यपालिका अधिकारी है और मंत्रिमंडल वास्तविक कार्यपालिका है, जिसमें राज्य का मुख्यमंत्री भी सम्मिलित है। राज्यपाल और मुख्यमंत्री के नेतृत्व में मंत्रिमंडल का प्रमुख कार्य कानून-निर्माण, प्रशासन एवं सुव्यवस्था से संबंधित है, जबकि महाधिवक्ता का काम राज्य सरकार को विधि संबंधी प्रश्नों पर परामर्श देना है।

राज्यपाल

राज्य के अधिकतर क्षेत्र में राज्य सरकार केंद्र सरकार की प्रमणित प्रतिनिधि है। यथार्थ में हमने राज्य सरकारों को अपने कार्यक्षेत्र के प्रत्येक विभाग में केंद्र सरकार से उदाहरण और प्रेरणा सुलभता से प्राप्त होती है। राज्य सरकार की कार्यपालिका शक्ति राज्यपाल में निहित है और उसी के नाम से राज्य में समस्त कानून व आदेश प्रसरित किये जाते हैं। सैद्धांतिक रूप से यदि हम देखें तो प्रतीत होगा कि 1935 के भारत सरकार अधिनियम में राज्यपाल को जो शक्तियां दी गई थीं, लगभग वैसी ही स्वतंत्र भारत में राज्यपाल को दी गई हैं। राज्य का अध्यक्ष होने के साथ-साथ रहने की तरह अब भी वह केंद्रीय सरकार के अभिभक्ता के रूप में कार्य करता है। पहले उसकी नियुक्ति केंद्र के प्रधान मंत्री-जनरल की सलाह से मन्त्रि-मंडल की जाती थी और अब भी केंद्र के प्रधान राष्ट्रपति के द्वारा इसकी नियुक्ति की जाती है। अवधि भी पहले के समान है और पहले भी अधिकांश राज्यपाल निवृत्ति सेवा के रिटायर्ड लोगों में से होते थे। यदि शक्तियां देखें तो वह भी

संविधान में उमी तरह से लिखी हैं जैसे कि 1935 के अधिनियम में थीं।

लेकिन उपरोक्त समानता से यह नहीं समझना चाहिये कि 1935 के राज्यपाल की तरह स्वतंत्र भारत का राज्यपाल भी स्वेच्छावारी और निरंकुश है। व्यावहारिक रूप में दोनों काल के राज्यपालों की स्थिति में बहुत अधिक अंतर है। और यह अंतर है, अनुत्तरदायित्व और उत्तरदायित्व का, परतंत्रता और स्वतंत्रता का। पहले राज्यपाल ब्रिटिश शासकों के प्रतिनिधि होते थे जो भारतीयों को अपने अधीन बनाये रखना चाहते थे। प्रती में स्वायत्त शासन देने पर भी राज्यपाल को इतने विशेष दायित्व दिये गये और आरक्षण व सुरक्षण की व्यवस्था की गई जिसके कारण स्वायत्तता भारतीयों की न होकर राज्यपाल की हो गई थी और उमी के हाथ में प्रांतीय शासन की समस्त वाम्त्विक शक्ति एकत्रि हो गई थी। लेकिन अब भारत में प्रजातंत्र स्थापित हो गया है, शासक और शासितों का भेद समाप्त हो गया है और भारतीयों के ही हाथ में समस्त सत्ता है। राज्यों में पूर्ण स्वायत्तता या पूर्ण उत्तरदाई सरकार सही अर्थों में स्थापित की गई है, जिसे हम समदीय शासन भी कह सकते हैं। समस्त शक्तियां राज्यपाल को दी जाने पर भी वह उनका उपयोग स्वयं नहीं कर सकता है और सदैधानिक शासक के रूप में केवल उसके नाम से समस्त कार्य किये जाते हैं। राज्य की समस्त सत्ता का राज्यपाल में निहित होना यह स्पष्ट कर देता है कि राज्यपाल का राज्य में वही स्थान है जो केंद्र में राष्ट्रपति का है। दोनों की योग्यताएं, पदावधि और कुछ सीमा तक कार्यक्षेत्र भी समान हैं। लेकिन जहां एक ओर राष्ट्रपति निर्वाचित होता है वहां दूसरी ओर राज्यपाल की नियुक्ति की जाती है। इसके अतिरिक्त राष्ट्रपति के लिये यह आवश्यक है कि वह हर विषय में वह अपने मंत्रिमण्डल की सलाह के अनुसार ही कार्य करे। उसे स्व-विवेक से कार्य करने की छूट नहीं दी गई है। इसके विपरीत राज्यपालों की नियुक्ति द्वारा अधिकार दिये गये हैं कि वे अपने स्व-विवेकी कार्यों को अपनी इच्छा से कर सकते हैं, इसमें मंत्रियों के परामर्श की आवश्यकता नहीं है।

इस प्रकार केंद्र और राज्यों में समान शासन व्यवस्था होने पर भी दोनों के कार्यपालिका-अध्यक्षों की स्थिति बिल्कुल समान नहीं है। राज्यपाल का संबंध राज्य सरकार और केंद्र सरकार दोनों से रहता है और दोनों के बीच वह मध्यस्थ का कार्य करता है, किंतु यदि राज्य सरकार के परामर्श और केंद्र सरकार के आदेशों में विरोधाभास हो, तो शायद उसे केंद्र सरकार के आदेशों का ही पालन करना पड़ता है, क्योंकि अन्ततः वह केंद्र सरकार के प्रति उत्तरदाई होता है।

इसमें यह स्पष्ट है कि राज्य कार्यपालिका के संगठन में राज्यपाल का पद स्याई है। वह राज्य कार्यपालिका का अध्यक्ष है, लेकिन वाम्त्विक कार्यकर्ता नहीं है, बल्कि राज्य का सदैधानिक अध्यक्ष है।

मंत्रिमंडल

राज्यों के मंत्रिमण्डलों का स्वरूप प्रायः वैसा ही है, जैसा कि केंद्रीय मंत्रिमण्डल का है।

ससदीय शासन प्रणाली के कारण राज्यों के राज्यपाल सवैधानिक शासक ॥ और वास्तविक शक्ति मंत्रिमंडल के हाथ में है।

वास्तव में मंत्रिमंडल का निर्माण ब्रिटेन का अनुसरण और सवैधानिक विकास का परिणाम था। 1919 के अधिनियम द्वारा सर्वप्रथम भारतीयों के मंत्रिमंडल का निर्माण किया गया था और उनके हाथों में इस्तातरीय विषयों का शासन सौंपा गया था। यह मंत्रिमंडल भी प्रांतीय विधानसभा के प्रति उत्तरदाई होते थे। इसके बाद 1935 के अधिनियम में मंत्रिमंडल की शक्तियों में और अधिक विस्तार किया गया और प्रांतीय प्रशासन के सम्पत्त कार्यों पर उसका अधिकार हो गया। जब भारत स्वतंत्र हुआ तो इसी ढंग के मंत्रिमंडल का निर्माण और कार्यप्रणाली अधिक उचित प्रतीत हुई क्योंकि इसमें कार्यपालिका के उत्तरदायित्व को प्रमुखता मिलती है, जिससे शासन में लोकप्रियता और कुशलता स्थापित होती ॥ ब्रिटेन में जो कंविनेट प्रणाली है, उसी के समान भारत के केंद्र और राज्यों में भी कंविनेट प्रणाली है।

संविधान के अनुसार शासन-कार्य में सहायता और परामर्श देने के लिये राज्यपाल मुख्यमंत्री की नियुक्ति करता है तथा मुख्यमंत्री की सलाह से वह अन्य मंत्रियों की नियुक्ति करता है। यह व्यवस्था केंद्र के ही समान है। सवैधानिक शक्तों में मुख्यमंत्री और मंत्रिमंडल के सदस्य राज्यपाल के प्रसाद पर्यन्त ही पदासीन रह सकते हैं। किन्तु साथ ही सवैधानिक व्यवस्था के अनुसार मंत्रिमंडल राज्य विधानसभा के प्रति उत्तरदाई है। मुख्यमंत्री विधानसभा के बहुमत दल का नेता होता है और वह तथा उसका मंत्रिमंडल तभी तक अपने पद पर रह सकते हैं जब तक कि विधानसभा में उनका स्पष्ट बहुमत हो। इस प्रकार व्यावहारिक स्थिति यह है कि राज्यपाल के प्रसाद पर्यन्त का तात्पर्य अतत विधान सभा के प्रसाद पर्यन्त से ही है।

केंद्र और राज्यों के मंत्रिमंडल की स्थिति और संगठन समान होने पर भी इनमें कुछ अंतर है। पहला अंतर तो यही है कि राज्य के मंत्रिमंडल को यह अधिकार नहीं होता कि वह राज्यपाल को उसके सभी कर्तव्यों के बारे में सलाह और सहायता दे सके, जबकि केंद्रीय मंत्रिमंडल के बारे में यह माना जाता है कि वह राष्ट्रपति को उसके सभी कार्यों के संबंध में सलाह और सहायता देगा। इसके अतिरिक्त विहार, मध्यप्रदेश और उड़ीसा के मंत्रिमंडलों में जनजातियों या आदिवासियों के कल्याण के लिये एक मंत्री अवश्य होना चाहिये, लेकिन केंद्रीय मंत्रिमंडल को ऐसा कोई विशेष कर्तव्य नहीं सौंपा गया है।

वास्तव में केंद्र और राज्य दोनों में, मंत्रिमंडल सामूहिक उत्तरदायित्व के आधार पर स्थापित हैं और अपने क्षेत्र की व्यवस्थापिकाओं के बहुमत पर कार्य करते हैं। वास्तविक कार्यपालिका सचची शक्तिया इसी मंत्रिमंडल के हाथों में हैं। नीति निर्माण और विभागों के माध्यम से ये राज्य के शासन पर अपना नियंत्रण रखते हैं।

महाधिवक्ता

जिस प्रकार केंद्र का विधि परामर्शदाता महान्यायवादी है उसी प्रकार राज्य का विधि

परामर्शदाता महाधिवक्ता कहलाता है। प्रत्येक सरकार को कानूनी अधिकारियों की सेवाओं की आवश्यकता पड़ती है। कानूनी अधिकारी अत्यधिक ज़रूरी होते हैं। वे विभिन्न विधेयों का प्रारूप तैयार करते हैं और सभी विषयों के बारे में कानूनी सलाह देते हैं। यद्यपि इस पद पर आसीन होने वाला व्यक्ति प्रख्यात कानूनी विशेषज्ञ होता है और साधारणतः कार्यशील राजनीतिज्ञ नहीं होता है फिर भी इस पद को मंत्रिपद के समान राजनैतिक पद समझा जाता है, किन्तु यह महाधिवक्ता मंत्रिमंडल वर या विधानसभा का सदस्य नहीं होता।

राज्य के महाधिवक्ता की नियुक्ति राज्यपाल के द्वारा होती है और वह राज्यपाल के प्रसाद पर्यन्त अपने पद पर रहता है। संविधान की धारा 165(1) में कहा गया है—“राज्यपाल ऐसे व्यक्ति को, जिसमें उच्च न्यायालय का न्यायाधीश बनने की योग्यता हो राज्य का महाधिवक्ता नियुक्त कर सकता है।”

यह धारा संविधान की धारा 76 के अनुरूप है जो केंद्र के महान्यायाधीश के पद से संबंधित है। इसका तात्पर्य यह है कि इस पद की उपस्थिति राज्यपाल द्वारा निर्धारित की जाती है और जो व्यक्ति उच्च न्यायालय के न्यायाधीश के पद की योग्यता रखता है, उसे राज्य का महाधिवक्ता बनाया जा सकता है। इस प्रकार महाधिवक्ता के लिये इन योग्यताओं का होना आवश्यक है—

- (1) भारत का नागरिक हो।
- (2) राज्य क्षेत्र के किसी न्यायालय में 10 वर्ष तक बकालत की हो या 10 वर्ष तक न्यायाधीश रह चुका हो।

संविधान की धारा 177 के अनुसार राज्य का महाधिवक्ता राज्य विधानसभा के अधिवेशन में भाग लेने और वाद-विवाद करने तथा सदन की समिति का सदस्य बनने का अधिकारी है, लेकिन सदन के मतदान में वह भाग नहीं ले सकता है। इससे यह स्पष्ट है कि यद्यपि वह विधानसभा का सदस्य नहीं होगा, किन्तु फिर भी आवश्यकता पड़ने पर वह उसके अधिवेशनों में भाग ले सकता है और राज्य सरकार उसकी सहायता कर सकती है। अपने कर्तव्यों को पूरा करने के संबंध में उसे राज्य के सभी न्यायालयों में सुने जाने का अधिकार है।

महाधिवक्ता को वेतन और भत्ते आदि वे ही मिलते हैं जो राज्यपाल उसके लिये निर्धारित करे। राज्य सरकार जिन विषयों पर उससे परामर्श मागे, उसे देनी होती है, लेकिन राज्य सरकार उसे पूर्णरूप से मानने के लिये बाध्य नहीं है। फिर भी नैतिक रूप से वह उसके दिये गये परामर्श का सम्मान करती है। इसके अतिरिक्त उसे वे सब कार्य भी करने होते हैं जो कि उसे संविधान अथवा राज्य के अन्य कानूनों द्वारा सौंपे गये हों। उसके लिये यह उचित है कि वह प्रसिद्ध कानून-विशेषज्ञ हो जिसमें कि वह अपने कर्तव्यों और दायित्वों को अच्छी तरह पूरा कर सके।

टिप्पणियाँ

- 2 G K Maharana— Indian Journal of Political Science (April June 1964) ■ 29
- 3 S P Iyer— Federalism and Social Change p 3
- 4 D D Basu— Commentary on the Constitution of India (II Vol III ed) ■ 229
- 5 M ■ Jain— Journal of Indian Law Institute Part VI (1964) p 357
- 6 M C J Kagzi— The Constitution of India p 14
- 7 बी ए शर्मा— संघवाद और संघसमक शासन (1953) पृष्ठ 359
- 8 K Santhanam— Union States Relation in India p 1
- 9 V Venkata Rao— Parliamentary Democracy in Asia (Delhi 1959) ■ 37
- 10 ■ N Rou— India's Constitution in the Making (Madras 1960) p 16
- 11 C Ilbert and C Carr— Parliament' (III ed Oxford University Press London 1960) p 96
- 12 Ivor Jennings— Cabinet Government (III ed London 1959) p 20
- 13 Ivor Jennings— Parliamentary Democracy Parliament (II ed London 1957) p 520
- 14 Hearnshaw— Democracy at the Crossway' (Chapter 7) p 10
- 15 Stafford Cripps— Democracy Up to Date' (II ed London 1944) p 21
- 16 Ivor Jennings— Cabinet Government (III ed London 1959), p 14
- 17 एस पी पायली —'भारत का संविधान द्वि त्त, 1967 पृ 211
- 18 Jawaharlal Nehru—'Toward Freedom' The Autobiography of Jawaharlal Nehru (New York, 1942) p 401
- 19 Barnett Cocks (ed)— The Law Privileges Proceedings and Usage of Parliament (18th ed London 1971) p 3
- 20 S S More— Remodelling of Democracy for Afro Asian Nations (Bombay 1962) p 60
- 21 M G Gupta— Parliamentary Democracy in India' The Indian Parliament Editor A B Lall, (Allahabad 1959) p 239
- 22 V Venkata Rao— Parliamentary Democracy in Asia (Delhi 1959) p 36
- 23 V M Dean—'New Patterns of Democracy in India' p 67
- 24 Shrinivasan N —'Democratic Government in India' (1954), p 144
- 25 H M Patel— Cabinet Government in India Studies in Indian Democracy , Edited by S P Atiyar and R Shrinivasan (Bombay 1961) p 197
- 26 V Venkata Rao—'Parliamentary Democracy in Asia (1959 Delhi) ■ 42
- 27 Norman D Palmer— The Indian Political System' p 62
- 28 Ibid ■ 211
- 29 एस पी राय—'भारतीय राजनीति एवं शासन' 1970, पृ 142
- 30 K Santhanam— Union State Relations in India ■ 26
- 31 Anil ■ Guha—'Prospects of Parliamentary form of Government in India 'Careers Digest' (November 1968)
- 32 Bharat Bhushan Gupta— Working of Parliamentary Government in India' 'Current Events' February 1968
- 33 Dr Ambedkar Chairman of Drafting Committee 'Seminar', November 1968 Published from New Delhi
- 34 Myron Weiner—'State Politics in India' (University Press 1968), p 22
- 35 Sushil Kumar— Panorama of State Politics , 'State Politics in India Iqbal Narain (ed) (Meerut, 1967) p 59
- 36 E V Rao—'Parliamentary Democracy of India . p 126
- 37 सुधाच कलकल—'दल सदन और राज्यों की राजनीति 1970', पृ 123
- 38 K M Manshi—'Indian Constitutional Documents ■ 54

राज्यपाल

राज्य-कार्यपालिका के प्रधान के रूप में

सघ के समान भारत के राज्यों में भी समदीय शासन की स्थापना की गई है। सघात्मक एव समदीय प्रणाली होने के कारण राज्यपाल को दोहरे दायित्व का निर्वाह करना होता है। एक तो वह सघ सरकार के प्रतिनिधि के रूप में कार्य करता है, दूसरे राज्य के समदीय शासन में संवैधानिक अध्यक्ष के रूप में भी वह काम करता है। वास्तव में राज्यों में कार्यपालिका के मुख्य अंग राज्यपाल और उसका मंत्रिमंडल है। राज्यपाल राज्य का कार्यपालिका प्रधान है और वास्तविक कार्यपालिका मंत्रिमंडल है। भारतीय संविधान की धारा 153 से 160 राज्यपाल के पद से संबंधित हैं। धारा 153 के अनुसार प्रत्येक राज्य में एक राज्यपाल होगा। 1956 में संविधान के सातवें संशोधन में इस धारा में संशोधन किया गया था जिसके अनुसार एक व्यक्ति एक से अधिक राज्य का राज्यपाल बनाया जा सकता है। इसका प्रयोग सबसे पहले 1961 में किया गया जब आसाम में से नागालैंड पुथुक् राज्य बनाया गया था और आसाम के राज्यपाल एम.एम. श्रीनागेश को नागालैंड का भी राज्यपाल बनाया गया। पहले संविधान में राज्य-प्रमुख शब्द का भी प्रयोग किया गया था लेकिन मानवें संशोधन के बाद राज्य-प्रमुख शब्द हटा दिया।

संविधान की धारा 154 के अनुसार राज्य की कार्यपालिका-शक्तियां राज्यपाल को सौंपी गई हैं जिनका प्रयोग वह संविधान के अनुसार स्वयं या अपने अधीन अधिकारियों के द्वारा करता है। राज्य की कार्यपालिका-शक्ति का विस्तार संविधान के प्रावधानों के अधीन उन सभी तक विस्तृत है, जिनके विषय में राज्य के विधानमंडल को कानून बनाने की शक्ति प्राप्त है।¹ इस प्रकार संविधान के द्वारा राज्य की कार्यपालिका की समस्त शक्तियों का प्रयोग राज्यपाल स्वयं करेगा। राज्य की कार्यपालिका-शक्तियां भी अत्यंत विस्तृत हैं। संविधान की धारा 162 राज्य की कार्यपालिका-शक्तियों के विस्तार से संबंधित है। इस शक्ति का विस्तार उन विषयों तक है जिन पर राज्य की विधानसभाएं कानून बनाती हैं। राज्य की विधानसभाएं राज्य सूची और समवर्ती सूची पर कानून बना सकती हैं, लेकिन समवर्ती सूची पर बनाये गये कानून का केंद्रीय कानून के कानून से विरोध हो तो उस

विषय से राज्य-कार्यपालिका की शक्तियाँ स्थगित हो जायेंगी। यद्यपि राज्य विधान सभा अपनी इच्छा से केंद्रीय सरकार के कार्यों को अपने हाथ में नहीं ले सकती, लेकिन संविधान की धारा 258(2) के अनुसार केंद्रीय ससद राज्य विधानसभा को ऐसे विषयों पर कानून बनाने का अधिकार दे सकती है जिन पर कानून बनाने का अधिकार पहले से विधानसभा को न हो। जब इन विषयों पर विधान सभा कानून बनायेगी तब उसको कार्यान्वित करने का अधिकार स्वतः ही राज्य-कार्यपालिका को प्राप्त हो जायेगा।

इस प्रकार स्पष्ट है कि राज्य-कार्यपालिका के क्षेत्र का विस्तार सुनिश्चित रूप से बड़ा तक है जहाँ तक राज्य विधानसभा को कानून बनाने का अधिकार है। लेकिन कार्यपालिका की शक्तियाँ केवल यहीं तक नहीं हैं। वास्तव में व्यवस्थापिका और न्यायपालिका की शक्तियों के बाद जो शक्तियाँ राज्य शासन के क्षेत्र में बचती हैं वे ही कार्यपालिका की शक्तियाँ मानी जाती हैं। संप्रधारणतः कार्यपालिका की शक्तियाँ नीति बनाने और उसे कार्य रूप में परिणित करने से संबंधित हैं। जो कानून बने हैं उसे कार्यान्वित कराना कानून व व्यवस्था बनाये रखना, आर्थिक और सामाजिक कल्याण को संरक्षण देना, राज्य-प्रशासन की देखभाल व नियंत्रण रखना यही कार्यपालिका से संबंधित कार्य हैं। संविधान के द्वारा ये सभी शक्तियाँ राज्यपाल को दी गई हैं जिनका प्रयोग वह स्वयं या अपने अधीनस्थ अधिकारियों के द्वारा करेगा। 'अधीनस्थ अधिकारियों' से तात्पर्य मंत्रियों से है, क्योंकि भारतीय दण्ड संहिता की धारा 21 के अनुसार सरकारी कर्मचारियों की श्रेणी में वे भी सम्मिलित हैं। संविधान में भी स्पष्ट रूप से यह व्यवस्था की गई है कि राज्यपाल को उसके सभी कार्यों को करने में, विवेकगण कार्यों को छोड़कर, मंत्रिमंडल सलाह और सहायता देगा।

इससे यह स्पष्ट है कि राज्यपाल ही राज्य की कार्यपालिका का प्रधान है, लेकिन वह मंत्रिमंडल की सलाह और सहायता से अपनी कार्यपालिका-शक्ति का प्रयोग करता है। राज्य की समस्त कार्यपालिका-शक्तियों का राज्यपाल में निहित होना यह स्पष्ट कर देता है कि राज्यपाल का राज्य में वही संवैधानिक स्थान है जो संघ में राष्ट्रपति को प्राप्त है। जिस प्रकार संघ में संसदीय शासन प्रणाली स्थापित की गई है वैसे ही राज्य में भी है। इसके अनुसार वास्तविक कार्यपालिका के साथ-साथ एक नाममात्र की कार्यपालिका भी होनी आवश्यक है, जिसमें स्वायत्तत्व, मार्गदर्शन, अनुभव और निष्पक्षता के गुण हों। राज्यों में राज्यपाल ऐसे ही कार्यपालिका-प्रधान के रूप में हैं। संविधान के द्वारा राज्यों की संसदीय शासन प्रणाली में राज्यपाल का पद संवैधानिक प्रभु के समान है। यह पद ब्रिटिश शासन में सम्राट के पद के समान अथवा भारत के संघ शासन में राष्ट्रपति के पद के समान है।

नियुक्ति

संविधान के अनुसार राज्यपाल संघ सरकार का मनोनीत व्यक्ति होता है। उसकी नियुक्ति राष्ट्रपति प्रधानमंत्री और मंत्रिमंडल के परामर्श से करता है। सामान्यतः एक राज्य का एक ही राज्यपाल होता है किंतु यदि आवश्यक हो तो एक ही व्यक्ति को एक से अधिक

राज्य का भी राज्यपाल बनाया जा सकता है। यह एक परंपरा बन गई है कि साधारणतः राज्यपाल उस राज्य से बाहर के राज्य का निवासी होना चाहिये, जिसका कि वह राज्यपाल बनता है। अब तक इसका एकमात्र अपवाद डॉ एच सी मुखर्जी थे, जिन्हें पश्चिम बंगाल का राज्यपाल नियुक्त किया गया था वे उसी राज्य के निवासी भी थे।

संविधान सभा में इस प्रश्न पर पर्याप्त मतभेद था कि राज्यपाल की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाए, या निर्वाचन द्वारा, प्रारम्भ में संविधान निर्माताओं ने निश्चय किया था कि प्रत्येक राज्य का राज्यपाल निर्वाचित होगा। यह निश्चय उनकी इस धारणा के अनुकूल था कि प्रत्येक राज्य को सध की इकाई होने के नाते अधिक से अधिक स्वायत्तशामी बनना चाहिये। इस विषय में वे सघुस्त राज्य अमेरिका के राज्यों के राज्यपाल की स्थिति से बहुत प्रभावित थे, जिसका निर्वाचन उस राज्य की जनता के द्वारा किया जाता है। अमेरिका के प्रत्येक राज्य का राज्यपाल उस राज्य की जनता द्वारा निर्वाचित होता था। प्रत्येक दल अपने-अपने प्रत्याशी को मनोनीत करके राज्यपाल के निर्वाचन में भाग लेते हैं। भारत के संविधान निर्माताओं ने राज्यपाल के निर्वाचन व्यवस्था के तीन विकल्प बताये—

- (1) राज्यपाल का निर्वाचन राज्य की वयस्क जनता के द्वारा हो,
- (2) राज्य विधान सभा राज्यपाल का निर्वाचन करे या,
- (3) राज्य की विधानसभा राष्ट्रपति को राज्यपालों के नाम की एक सूची दे और उममें से किसी एक को राष्ट्रपति राज्यपाल नियुक्त कर दे।

जुलाई 1947 की संविधान सभा की प्रांतीय संविधान समिति ने अपनी रिपोर्ट में बताया था कि राज्यपाल उस राज्य के नागरिकों द्वारा वयस्क मताधिकार के आधार पर निर्वाचित हो और बाद में उनका पुनर्निर्वाचन भी हो सकता है। लेकिन जब मई 1949 में अंतिम रूप से इस विषय पर वाद-विवाद हो रहा था, तब संविधान सभा के अधिकांश सदस्यों का विचार-परिवर्तन हो चुका था और निर्वाचन की अपेक्षा उन्होंने राष्ट्रपति द्वारा नियुक्ति को अधिक उचित समझा। उस सभा में जवाहरलाल नेहरू ने कहा—“इस अवधि में हमें काफी कटु अनुभव प्राप्त हो चुके हैं—और हमने यह विचार किया है कि इसमें परिवर्तन करना आवश्यक है।”

संविधान सभा ने अपने पूर्व निर्णय को बदल कर राष्ट्रपति के द्वारा राज्यपाल की नियुक्ति के पक्ष में अपना निर्णय दिया। उसके कई कारण हैं—

(1) यह राज्य सरकार पर केंद्र सरकार के नियंत्रण में सहायक होगा, जो कि संपूर्ण भारत की एकता के लिये आवश्यक है। राज्यपाल की नियुक्ति जब राष्ट्रपति द्वारा होगी तो केंद्र और राज्यों को और अधिक निकट आने का अवसर प्राप्त होगा।

(2) समदीय शासन व्यवस्था में राज्यपाल का निर्वाचन उपयुक्त नहीं हो सकता। यदि राज्यपाल सीधे जनता द्वारा निर्वाचित होगा तो वह अपने पद में निहित शक्तियों का स्वयं प्रयोग करेगा और संवैधानिक राज्याध्यक्ष के रूप में न रहकर राज्य सरकार का मुखिया

ही बन जायेगा।

(3) यदि राज्यपाल का जनता द्वारा निर्वाचन होगा तो राज्यपाल और मंत्रिमंडल में परस्पर स्पर्धा उत्पन्न हो जायेगी क्योंकि मंत्रियों का निर्वाचन भी जनता द्वारा ही होता है। अमेरिका की तरह राज्यपाल के निर्वाचन की व्यवस्था संविधान ने नहीं की है। क्योंकि यदि राज्यपाल और मुख्यमंत्री दोनों ही जनता से निर्वाचित होते तो जनता के प्रतिनिधि के रूप में किसी भी विषय में अपना आत्मसमर्पण नहीं करते ऐसी स्थिति में राज्य प्रशासन में गतिरोध उत्पन्न हो सकता था।

(4) राज्य विधानसभा द्वारा भी राज्यपाल का निर्वाचन उचित नहीं है क्योंकि राज्यपाल का निर्वाचन करने में विधानसभा के जो दल सहायक होंगे, उनके हाथों राज्यपाल का कठपुतली मात्र बन जाना बहुत समय है। उसका निर्वाचन स्थायी भी नहीं होता, इसलिये पुनर्निर्वाचन की आकांक्षा में विधानमण्डलीय बहुसंख्यक दलों को प्रसन्न रखने की चेष्टा करना उसके लिये स्वाभाविक ही होगा।

(5) राज्यपाल को यदि राजनैतिक दलबन्दी से अलग और निष्पक्ष रखना है तो उसकी नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा ही ठीक है। उसी राज्य का निवासी यदि राज्यपाल के रूप में निर्वाचित होगा तो वह स्थानीय राजनीति एवं दलबन्दी से अलग नहीं रह सकता है।

(6) राज्यपाल के निर्वाचन की व्यवस्था भारत की वैदिकृत सघीय व्यवस्था के अनुकूल नहीं होगी। यदि राज्यपाल राज्य का प्रतिनिधि होगा तो प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से राज्य की जनता से अपनी सत्ता प्राप्त करेगा। यदि सघ और राज्य में किसी प्रकार का विवाद उत्पन्न हो तो ऐसा राज्यपाल सघ सरकार का अज्ञाकारी सेवक, अथवा सघ सरकार का कार्य करने के लिये एक तुल्य उपकरण सिद्ध नहीं होगा। इसके विपरीत ऐसा राज्यपाल निश्चय ही अपने राज्य में सघ सरकार के अधिकारों की वृद्धि को रोकने का प्रयास करेगा। यदि राज्यपाल की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जायेगी, तो राज्यों पर सघ सरकार का नियंत्रण रह सकता है।

(7) यद्यपि भारत में भी अमेरिका की तरह सघात्मक व्यवस्था है जिसमें राज्यों का अधिकार क्षेत्र संविधान के द्वारा अलग कर दिया गया है, किन्तु भारत और अमेरिका की शासन प्रणाली में बहुत अंतर है। अमेरिका में शक्ति पुन्यकरण के आधार पर सघ व राज्यों में अधिसात्मक शासन है, जिसमें कार्यपालिका और व्यवस्थापिका को अलग रखा जाता है। वहा निर्वाचित राज्यपाल राज्य के वास्तविक अध्यक्ष के रूप में कार्य करता है। किन्तु भारत के सघ व राज्यों में संसदीय शासन है, जो कार्यपालिका और व्यवस्थापिका के घनिष्ठ सघ पर आधारित है। उत्तरदाई मंत्रिमंडल, जो कि वास्तविक कार्यपालिका है और निर्वाचित भी है, इसके साथ राज्यपाल के निर्वाचित होने में कोई तथ्य नहीं है।

(8) भारत के संविधान में सकटकालीन व्यवस्था भी रखी गई है, जिसकी घोषणा के साथ राज्य शासन पर केंद्र सरकार का नियंत्रण अधिक दृढ़ हो जाता है और सघीय शासन

व्यवस्था प्राप्य लुप्त हो जाती है। ऐसी परिस्थिति में राष्ट्रपति द्वारा अर्थात् सच सरकार द्वारा नियुक्त राज्यपाल ही इस एकात्मकता के उपयुक्त हो सकता है, जो कि सच सरकार के प्रतिनिधि के रूप में राष्ट्रपति के आदेशानुसार कार्य करे।

(9) यदि राज्यपाल को केवल नाममात्र का ही अध्यक्ष रहना है, तो उसके लिये निर्वाचन की चर्चनी प्रक्रिया में से गुजरने का कोई तुक ही नहीं है। अधिक उचित यह होगा कि उसकी नियुक्ति सीधे राष्ट्रपति द्वारा कर दी जाए।

(10) प्रारम्भ में संविधान निर्माता एक अशक्त सच तथा शक्तिशाली राज्यों के पक्ष में थे। किन्तु धीरे-धीरे उनका यह विचार शक्तिशाली सच और अशक्त राज्यों के पक्ष में परिवर्तित हो गया। संविधान के आधारभूत ढांचे में इस परिवर्तन के कई कारण हैं। देश का विभाजन तथा उसके कारण उत्पन्न होने वाली अनेक समस्याएँ, खाद्य संकट, संपूर्ण देश के लिये आर्थिक तथा सामाजिक सुधार की योजना, प्रांतीयता का विकास तथा प्रांतीय मंत्रिमंडलों के अन्धविश्वास की समाप्ति इनके मुख्य कारण थे। देश की अभिनव स्वतंत्रता की रक्षा तथा देश के आयोजित एवं सफल विकास के लिये केंद्रीय मत्ता का शक्तिशाली होकर राज्यों का मार्ग निर्देशन करना आवश्यक समझा गया। इस प्रकार की व्यवस्था के लिये निर्वाचित राज्यपाल के स्थान पर राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत एवं नियुक्त राज्यपाल अधिक वांछनीय था।

(11) राष्ट्रपति की तरह राज्यपाल भी संवैधानिक अध्यक्ष की स्थिति में कार्य करेंगे। यदि राज्य की राजनैतिक स्थिति स्थायी है और मंत्रिमंडल का विधानमंडल में स्पष्ट बहुमत है तो राज्यपाल के कार्य में किसी भी प्रकार के परिवर्तन की मभावना नहीं है। किन्तु राज्य में संवैधानिक शासन के असफल होने पर राज्यपाल की स्थिति में बहुत परिवर्तन आ जाता है। ऐसी स्थिति में राज्यपाल को मंत्रीय कार्यपालिका के आदेशानुसार राज्य का कार्य संचालन करने की आवश्यकता होगी है। एक निर्वाचित राज्यपाल की अपेक्षा नियुक्त राज्यपाल ही इस कार्य को अधिक अच्छी तरह कर सकेगा, जिस पर सच सरकार को भी विश्वास रहेगा।

इन सब तथ्यों के आधार पर संविधान सभा ने यही निश्चय किया कि राज्यपाल की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाएगी। संविधान सभा इस विषय में कनाडा के संविधान से विशेष रूप से प्रभावित हुई है, जहाँ कि केंद्र अत्यंत शक्तिशाली है। कनाडा का गवर्नर-जनरल वहाँ के प्रान्तों के राज्यपालों की नियुक्ति करता है और वे उसके अनुग्रह काल तक ही पदार्पित रहते हैं। कनाडा की संघीय व्यवस्था के मंचानन में इस उपबन्ध से कोई बाधा उत्पन्न नहीं हुई, वरन् अनेक अवसरों पर यह लाभप्रद ही सिद्ध हुई है। अन्तरी कृष्णाम्बो अय्यर के शब्दों में—“समरूपता की प्राप्ति के लिये, अच्छे कार्य संचालन के लिये, राज्यपाल तथा मंत्रिमंडल के मध्यों को दृढ़ एवं उपयोगी बनाने के लिये यही अच्छा है कि हम कनाडा के संविधान के अनुरूप ही व्यवस्था करें।”

वर्तमान समय में भी हम देखें, तो कई बार राज्यपाल को निर्वाचित कराने की मांग

को दोहराया गया है। जो लोग राज्यपाल के निर्वाचन के पक्ष में हैं उनके तर्क इस हैं—

(1) राज्य से बाहर का मनोनीत राज्यपाल उस राज्य की स्थानीय परिस्थिति आवश्यकता की उपेक्षा करेगा और जिस जनता के बारे में वह कुछ नहीं जानता है उ अधिकतम भलाई के लिये भी वह कुछ नहीं कर पायेगा।

(2) जिस बेंद्र की बहुमत दल सरकार ने राज्यपाल को मनोनीत किया है, यदि उ विरोधी दल की सरकार राज्य में स्थापित हो तो उससे बेंद्र और राज्य में एकता बढ़ने स्थान पर और अधिक विरोध उत्पन्न हो जायेगा। वास्तव में अब इस तर्क के तथ्य स आ रहे हैं। जब तक केंद्र और राज्य में एक ही दल का बहुमत था, तब तक मनो राज्यपाल से दोनों के संपर्क और निरुद्ध के बने हैं, लेकिन आवश्यक नहीं है कि ऐसी सदा ही बनी रहे। उदाहरण के लिये पश्चिम बंगाल में राज्य सरकार तथा तत्काल राज्यपाल श्री धर्मवीर में कभी भी वांछित सहयोग स्थापित नहीं हो पाया था। राज्यों इसमें यह अनुभव हो सकता है कि राज्यपाल को नियुक्त करके केंद्र उनकी स्वतंत्रता सीमित करना चाहता है।

(3) यह कहा जाता है कि निर्वाचित राज्यपाल निष्पक्ष नहीं रह पायेगा और दल से अलग नहीं रहेगा लेकिन राष्ट्रपति प्रधानमंत्री की सलाह से जिस राज्यपाल को नियु करेगा वह अवश्य ही केंद्रीय सरकार के दल का विश्वसनीय व्यक्ति होगा और इस प्र से नियुक्त किया गया राज्यपाल भी निष्पक्ष और दलबंदी से अलग नहीं रह सकता

(4) राज्य के कार्यपालिका अध्यक्ष राज्यपाल को अपनी ही इच्छा से नियुक्त क का अधिकार प्रधानमंत्री और राष्ट्रपति को नहीं होना चाहिये, बल्कि राज्यपाल को उसी रा द्वारा निर्वाचित होना चाहिये, जिस राज्य का उसे अध्यक्ष बनाना है।

(5) राज्यपाल का निर्वाचन न करवा कर उसकी नियुक्ति करना सर्वथा अप्रजाताई है।

किंतु यदि निर्वाचन एवं राष्ट्रपति द्वारा नियुक्ति दोनों के पक्ष-विपक्ष में तुलना स तो राष्ट्रपति द्वारा नियुक्ति ही अधिक उचित प्रक्रिया है। विधानसभा द्वारा राज्यपालों नाम की सूची प्रस्तावित करने की प्रक्रिया में भी साम की अपेक्षा इति अधिक थी। स सरकार के लिये उन तीन-चार लोगों में से किसी एक का नाम, राज्य में किसी को अप्रसन्न किये बिना, चुना लेना बड़ा कठिन काम होता। विधान सभा के राजनैतिक द द्वारा नाम निर्धारित करने से राज्यपाल का पद भी राजनैतिक हो जाता। राज्यपाल स स्थानीय राजनीति और दलबंदी से दूर रह सकता है, तटस्थ व निष्पक्ष बन सकता है, अ मय को राज्य में जोड़ने की कड़ी का काम कर सकता है, जबकि उसकी नियुक्ति व सरकार द्वारा हो।

राज्यपाल की नियुक्ति के सवध में पिछले वर्षों में यह स्वस्थ परंपरा बन गई है।

राज्यपाल न केवल केंद्रीय सरकार का मनोनीत व्यक्ति होगा बल्कि वह संबंधित राज्य द्वारा भी मान्य व्यक्ति होगा। इस उद्देश्य से केंद्रीय सरकार नये राज्यपाल की नियुक्ति में पूर्व संबंधित राज्य के मंत्रिमंडल से परामर्श करती है और ऐसे व्यक्ति को मनोनीत किया जाता है जो उस राज्य के अध्यक्ष के रूप में अपने कर्तव्यों का पालन अच्छी तरह कर सकें, जो मंत्रियों का योग्य परामर्शदाता बनकर राज्य की राजनैतिक समस्याओं का समाधान में सहायक हो सकें।¹¹

इस प्रकार नियुक्ति की जो पद्धति संविधान निर्माताओं द्वारा अपनाई गई, वह प्रारम्भ में सोची गई विविध पद्धतियों से कहीं उत्तम है।

एक और परंपरा भी स्थापित हो चुकी है जिसने राज्यपाल को राजनीति एवं दलबंदी से अलग रखने में काफी सहायता की है। इसके अनुसार जिस व्यक्ति को राज्यपाल नियुक्त किया जाता है वह प्रायः किसी अन्य राज्य का निवासी होता है, और इसलिये वह उस राज्य की दलबंदियों से अलग रहता है। यह परंपरा ब्राम्हण में लाभप्रद सिद्ध हुई है, क्योंकि इससे राज्यपाल स्थानीय राजनीति से अलग रहता है, साथ ही राज्य की समस्याओं तथा राज्य एवं सघ के संबंधों से उत्पन्न होने वाली समस्याओं का निष्पक्ष एवं अनामक भाव से विश्लेषण कर सकता है।

विगत वर्षों से राज्यपाल के पद को देखने से स्पष्ट है कि इस पद पर विशेष योग्य, विस्तृत अनुभव वाले, जो दलबंदी से अलग तटस्थ भाव लेकर आगे बढ़ें और राज्याध्यक्ष के रूप में महत्वाकांक्षी न हों, ऐसे व्यक्ति नियुक्त हुए हैं। अब तक जितने भी राज्यपाल नियुक्त हुए हैं उनमें से कई महिलाएं भी थीं। इनके अतिरिक्त भूतपूर्व मुख्यमंत्री, भूतपूर्व केंद्र मंत्री, भूतपूर्व राजनीतिज्ञ, कुशल शिक्षा शास्त्री, इंजीनियर, उच्च प्रशासनिक अधिकारी, लोकसभा का स्पीकर, उद्योग क्षेत्र में कुशल व्यक्ति, भूतपूर्व विदेशी राजदूत और संघ-नियुक्त सैनिक जनरल इत्यादि विभिन्न क्षेत्रों में से राज्यपाल नियुक्त किये जा चुके हैं। इनमें से कुछ राज्यपाल ऐसे हैं जो दो राज्यों में इस पद पर रहे। राज्यपालों में अधिकांश ऐसे थे, जो 70 वर्ष से अधिक आयु वाले थे। राज्यपाल के पद के लिये कई बार आलोचना भी की जाती है कि यह पद या तो वृद्ध कांग्रेसियों को लाभ पहुंचाने के लिये, या निर्वाचन-क्षेत्र से चुनाव में हारे हुए लोगों को लाभ पहुंचाने के लिये है। राज्यपाल की नियुक्ति के बारे में संविधान में कुछ भी नहीं कहा गया है। इसका परिणाम यह हुआ कि जितने भी राज्यपाल राज्यों में नियुक्त हुए वे अतन्त्र केंद्रीय मत्तारूढ़ दल के कृपापात्र रहे। मन् 1967 के आम चुनाव से पूर्व केंद्र तथा राज्यों में कांग्रेस का एकाधिकार रहा। इसलिये राज्यपाल की नियुक्ति में कोई व्यवधान ही उत्पन्न नहीं हुआ। दलीय अनुशासन के नाम से कांग्रेस हाई कमान्ड एवं केंद्रीय सरकार के निर्देशनों का राज्य की कांग्रेस सरकारों ने अक्षरशः पालन किया। ऐसे व्यक्ति भी राज्यपाल नियुक्त किये गये जो चुनाव में पराजित हो गये थे या जिनकी वजह से राज्य में राजनैतिक स्थिति विवाद का विषय बन गई थी।¹² वेगे जनजीवन के हर

क्षेत्र में से राज्यपाल नियुक्त किये जा सकते हैं। लोकसभा के स्पीकर को राज्यपाल बनाने की व्यवस्था का भी स्वागत किया गया, लेकिन कुछ लोगों का कहना है कि किसी के भी राजनैतिक जीवन का धरम विकास स्पीकर बनने पर होता है और इसके बाद स्पीकर को अन्य पद ग्रहण नहीं करना चाहिये। निष्कर्ष रूप में कहा जा सकता है कि अधिकांश राज्यपाल अपनी विशिष्ट योग्यता, अनुभव, चारित्रिक उच्चता एवं उच्च स्थिति के कारण ही नियुक्त किये गये हैं।

1967 में राज्यपालों का जो सम्मेलन दिल्ली में हुआ, उसमें राज्यपाल की नियुक्ति पर भी चर्चा की गई। यह प्रश्न भी खासतौर पर इसलिये पैदा हो गया कि कुछ मुख्यमंत्री राज्यपाल की नियुक्ति में केंद्र का पड़पत्र देखने लगे थे। यदि एक ओर बंगाल में एक अराजनैतिक अर्थात् नागरिक सेवा से सम्बद्ध आई सी एस राज्यपाल धर्मवीर की नियुक्ति पर रोष प्रकट किया गया, तो दूसरी ओर राजनीति के एक व्यक्ति नित्यानंद कानूनगो के बिहार का राज्यपाल नियुक्त होने पर नाराजगी प्रकट की गई। बिहार के मुख्यमंत्री महामायाप्रसाद सिंह का कहना था कि नियुक्ति के पहले केंद्र द्वारा संबंधित राज्य में परामर्श करने की परंपरा रही है।¹⁰ बिहार राज्य राज्यपाल के पद पर श्री कानूनगो की नियुक्ति के पक्ष में नहीं था, लेकिन केंद्र ने उसकी इच्छा पर ध्यान नहीं दिया। उन्होंने कहा कि सन् 1947 में बिहार के मुख्यमंत्री श्री कृष्ण सिंह ने जयरामदास दौलतराम के राज्यपाल के रूप में नियुक्ति पर असहमति आह्वित की थी और उनकी बात मान ली गई थी। वास्तविकता यह है कि राज्यपाल की नियुक्ति में संबंधित राज्य से सलाह लेने की कोई कानूनी बाधता नहीं है, लेकिन यदि पिछले वर्षों में राज्यों से इस तरह की सलाह ली गई तो सिर्फ इसलिये कि यह एक शिष्टता थी। उसमें यह उद्देश्य भी छिपा हुआ था कि सहमति प्राप्त राज्यपाल राज्य-विशेष में अपने दायित्वों का पालन करने में सुविधा का अनुभव करेगा। सही अर्थों में प्रश्न उस राज्य-विशेष की सहमति का नहीं है। यदि केंद्र और राज्यों में भिन्न राजनैतिक दलों की सरकारें हुईं, तो बहुधा राज्यपाल को नियुक्त करने में दोनों की राय एक नहीं हो पायेगी। संविधान के अनुसार केंद्रीय सरकार मुख्यमंत्री की इच्छा न होने पर भी किसी व्यक्ति-विशेष को उस राज्य का राज्यपाल नियुक्त करने में समर्थ है। वास्तव में गृहमंत्री को यह मिश्रित जवाब देना चाहिये कि राज्यपाल की नियुक्ति में योग्यता प्रमुख तत्त्व रहे न कि राजनीति। राज्यपाल की नियुक्ति में यदि व्यक्ति-विशेष और राजनीति से अधिक महत्त्व योग्यता, परिपक्वता, निष्पक्षता और प्रशासकीय अनुभव को दिया जाये तो केंद्र और राज्य में तनाव के कम अवसर उत्पन्न होंगे।

राज्यपाल राष्ट्रपति का प्रतिनिधि होता है और उस रूप में वह किसी भी तरह की राजनीति से पृथक् रहता है। लेकिन उसकी नियुक्ति के विषय में पिछले कुछ वर्षों में जिस तरह की नीति का परिधय दिया गया, उसका परिणाम यह हुआ कि सत्तारूढ़ दल के अर्थात् कांग्रेस के ऐसे लोग भी इस पद पर आसीन हुए, जो या तो चुनाव में किन्हीं कारणों से

पराजित हो गये, या उनके कारण से राज्य की राजनीतिक स्थिति विवाद का विषय बन गई थी। ऐसे लोगों को राज्यपाल के पद पर नियुक्त करने का परिणाम यह हुआ कि, क्योंकि वे पहले से ही राजनीति से सम्बद्ध व्यक्ति थे इसलिये, राज्यपाल के दायित्वों का पालन करने में जाने-अनजाने उनके पूर्वाग्रह सामने आ गये और उममें कई समस्याएँ उत्पन्न हो गईं।”

जब तक केंद्र में वाग्रेम का बहुमत है तब तक वह राज्यपाल की नियुक्ति में अपनी इच्छा से नाम धुन सकती है। लेकिन यह आवश्यक नहीं है कि सदैव इसी प्रकार की स्थिति रहे। यह कांग्रेस के ही हित में है कि अपने अनुकूल दिनों में वह राज्यपाल को मनोनीत करने में स्वच्छ परंपरा को विकसित करे। राज्यपाल के पद के संबंध में स्वस्थ परंपराएँ विकसित करने में न केवल राज्यपाल के पद की प्रतिष्ठा बढ़ेगी और जनता का उममें विश्वास उत्पन्न होगा, बल्कि इससे केंद्र सरकार की भी प्रतिष्ठा बढ़ेगी।

हमारा संविधान राज्यपाल की नियुक्ति के संबंध में केवल राष्ट्रपति को ही अधिकार देकर संपात्क सिद्धांत से पृथक् है, राज्यों को इस विषय में कोई भी अधिकार नहीं दिये गये हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में कोई भी राज्य का राज्यपाल विधानमंडल द्वारा महाभियोग की प्रक्रिया द्वारा या उस राज्य के लोकमत द्वारा, जिनमें कि ऐसा उपबंध किया गया है, अपने पद से हटाया जा सकता है। भारत में राष्ट्रपति को हटाने के विषय में भी महाभियोग की प्रक्रिया को अपनाया गया है। लेकिन भारत में राज्यों के राज्यपालों को हटाने का अधिकार राज्य के विधानमंडल, भ्रिमंडल अथवा लोकमत को नहीं है, बल्कि प्रत्यक्ष रूप से राष्ट्रपति के द्वारा ही राज्यपाल को पद से हटाया जा सकता है। इस प्रकार राज्यपाल की नियुक्ति और पदव्युक्ति के विषय में भारत अन्य सघीय राज्यों से पृथक् है।

श्री नेहरू ने भी राष्ट्रपति द्वारा राज्यपाल की नियुक्ति पर अपने विचार-व्यक्त करते हुए कहा था कि यदि राज्यपाल की नियुक्ति राष्ट्रपति करेगा तो केंद्र और राज्यों में एकरसता स्थापित होने की संभावना अधिक बढ़ जायेगी। उन्होंने कहा कि हम लोग इस बात का प्रयास कर रहे हैं कि जिन तत्त्वों से पृथकता की भावना बढ़े या उत्तेजित हो, उनका उन्मूलन कर दें। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये हम लोगों ने निश्चय किया है कि जातिवाद और गुटबंदी को रोकने का प्रयास करेंगे। इसीलिये हमने प्रथम सांप्रदायिक निर्वाधनों को समाप्त कर दिया है।” इसके अतिरिक्त अभी हमें बहुत-सी ऐसी धीजों का उपचार करना है जो पृथकता की भावनाओं को उत्तेजित करती हैं। इनका उपचार केवल कानून और न्यायालयों से नहीं हो सकता बल्कि हृदय और मस्तिष्क पर प्रभाव डालने से हो सकता है। इसके अतिरिक्त कुछ आचरण और परिपाटियाँ भी इस भावना को जगृत और दबाने में योग देती हैं। उन्होंने यह भी कहा कि यदि राज्यपाल की नियुक्ति निर्वाधन के द्वारा होगी, तो राज्यों में केंद्र के स्वतंत्र रूप में काम करने की अधिक प्रवृत्ति होगी। राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त राज्यपाल केंद्र और राज्य के बीच संयोजक व्यक्ति होगा।

उपरोक्त बातों से यदि हम ऐसा निष्कर्ष निशालें कि राज्यपाल के पद पर बिना दलों का विचार किये एक अनुपयी, दूरदर्शी, सकट के समय उचित निर्णय लेने वाले और केंद्र व राज्य सरकार दोनों को स्वीकार्य व्यक्ति की नियुक्ति होनी चाहिये, तो अनुचित न हो। यदि वर्तमान प्रवृत्ति अर्थात् निर्वाचन में हारे हुए कांग्रेसियों की, या जिनकी कहीं भी छपत नहीं है उनकी या अवकाश-प्राप्त भारतीय सेवाओं के सदस्यों को नियुक्त करने की प्रवृत्ति चलती रही, तो यह देश के लिये हितकारक नहीं होगी, क्योंकि जैसे-जैसे समय बीतता जायेगा, देश के सामने अनेक प्रकार की समस्याएँ आती जाएँगी और दूरदर्शी व योग्य व्यक्ति ही उन समस्याओं पर विजय प्राप्त कर सकते हैं न कि राजनीति के तलछट या कचरा लोग।

निर्धारित योग्यताएं

संविधान के द्वारा राज्य के कार्यपालिका अध्यक्ष राज्यपाल की लगभग बड़ी योग्यताएँ निर्धारित की गई हैं जो सच के कार्यपालिका अध्यक्ष राष्ट्रपति की हैं। जैसे राष्ट्रपति के लिये भारत का नागरिक होना और कम से कम 35 वर्ष की आयु होना आवश्यक है, उसी प्रकार संविधान की धारा 157 के अनुसार ऐसा कोई भी व्यक्ति राज्यपाल के रूप में नियुक्ति का पात्र नहीं है जो भारत का नागरिक न हो और जिसकी आयु 35 वर्ष की पूरी न हो चुकी हो।"

संविधान के द्वारा राज्यपाल के पद के लिये कुछ शर्तें भी बताई गई हैं, उनके पूरा होने पर ही किसी व्यक्ति को राज्यपाल बनाया जा सकता है। संक्षेप में राज्यपाल बनने के लिये निम्नलिखित योग्यताएँ होनी चाहिये—

(1) यह भारत का नागरिक हो—संपूर्ण भारत के किसी भी भाग में रहने वाले व्यक्ति को जो भारत का नागरिक हो, किसी भी राज्य का राज्यपाल बनाया जा सकता है। अमेरिका के राज्यों के राज्यपाल की तरह भारत में आवश्यक नहीं है कि यह उसी राज्य का निवासी हो जिस राज्य का राज्यपाल उसे बनाना हो। साधारणतः भारत में यह परंपरा विकसित हो चुकी है कि किसी व्यक्ति को जिस राज्य का राज्यपाल बनाया जाये, यह उस राज्य का निवासी न होकर किसी अन्य राज्य का निवासी हो।

(2) उसकी आयु 35 वर्ष से कम न हो—राज्यपाल राज्य का कार्यपालिका अध्यक्ष होता है और उसका पद अत्यंत सम्मान व प्रतिष्ठा का होता है। इस पद पर अनुभवी एवं परिपक्व व्यक्ति ही उचित प्रकार से अपने कर्तव्य का निर्वाह कर सकता है। संविधान के अनुसार राज्यपाल के लिये कम से कम 35 वर्ष की आयु होनी चाहिये। अभी तक जो भी राज्यपाल नियुक्त किये गये हैं उनमें से अधिकांश की आयु 60 से लेकर 70 वर्ष रही है।

(3) यह भारत सच और उसके अंतर्गत किसी राज्य के व्यवस्थापन विभाग के किसी भी सदन का सदस्य न हो—इसका अर्थ यह है कि एक व्यक्ति एक ही समय में राज्यपाल और सदन के दोनों सदनों में से किसी एक का अथवा राज्यों के विधानमंडल के किसी सदन

का सदस्य नहीं हो सकता। यदि कोई ऐसा व्यक्ति जो ससद या विधानमंडल का सदस्य हो, राज्यपाल नियुक्त कर दिया जाये तो ससद या विधानमंडल में उसका स्थान उसी दिन से रिक्त हो जायेगा, जिस दिन से वह राज्यपाल का पद ग्रहण करेगा।”

(4) राज्यपाल किसी लाभ के पद पर नहीं रह सकता—यह भी आवश्यक है कि राज्यपाल भारत सभ सरकार अथवा उसके अतर्गत किसी राज्य सरकार के अधीन ऐसा पद ग्रहण न किये हो, जिससे उसे वेतन मिलता हो या अन्य कोई आर्थिक लाभ होता हो। स्थायी कर्मचारियों के राज्यपाल नियुक्त हो जाने पर कोई प्रतिबंध नहीं है, लेकिन राज्यपाल बनने के बाद उन्हें अपना कर्मचारी पद छोड़ना पड़ेगा। पंजाब के प्रथम राज्यपाल श्री घुलाल त्रिवेदी ऐसे ही स्थायी सरकारी कर्मचारियों में से नियुक्त किये गये थे।

इन सामान्य योग्यताओं के अतिरिक्त यह भी आवश्यक है कि राज्यपाल पद के प्रत्याशी में धरित्र व मस्तिष्क की योग्यता हो, क्योंकि राज्यपाल का पद राज्य का एक ऐसा महत्त्वपूर्ण पद है जिसे साधारण योग्यता वाले व्यक्ति को नहीं सौंपा जा सकता। भारत विभिन्न भाषा व संस्कृति से पूर्ण राज्यों का एक सभ है और चूंकि राज्यपाल को अनेक औपचारिक कार्य भी करने पड़ते हैं, इसलिये उसके लिये यह वांछनीय है कि वह उस राज्य की संस्कृति से परिचित हो और उस राज्य के निवासियों के अनुरूप अपने आपको ढाल सके। राज्यपाल को अनेक ऐसे अवसर भी मिल सकते हैं जब कि उसे अपने विवेक से तुरंत निर्णय लेना पड़े इसलिये उसके लिये बुद्धि की सजगता भी अनिवार्य है जिससे वह तत्काल निर्णय लेने में भी संविधान का उल्लंघन न करे।

चूंकि राज्यपाल राष्ट्रपति के द्वारा नियुक्त किया जाता है, इसलिये भारत सरकार की दृष्टि में जो व्यक्ति योग्य हो और संविधान की शर्तों को पूरा करते हों, उन्हें जीवन के किसी भी क्षेत्र में से लिया जा सकता है। उदाहरण के लिये, अभी तक जो राज्यपाल नियुक्त किये गये वे विभिन्न क्षेत्रों के थे। केंद्र के भूतपूर्व मंत्री, राज्यों के भूतपूर्व मुख्यमंत्री, सर्वोच्च न्यायालय के रिटायर्ड मुख्य न्यायाधीश, निर्वाचन में हारे हुए उम्मीदवार, शिक्षा-शास्त्री, व्यापारी, रिटायर्ड उच्च प्रशासनिक अधिकारी, रिटायर्ड उच्च सैनिक अधिकारी, किसी को भी राष्ट्रपति राज्यपाल बना सकता है। राज्यपाल को जो कार्य करने हैं उनके लिये केवल सैद्धान्तिक योग्यताएं ही पर्याप्त नहीं हैं, बल्कि साथ ही ऐसा व्यक्ति चाहिये जो राज्य के लोगों और केंद्र के प्रशासकों के हृदयों में सम्मानपूर्ण स्थान रखता हो। चौथे चुनाव के बाद गैर-कांग्रेसी सरकारें तो बनी थीं, लेकिन गैर-कांग्रेसी राज्यपाल नहीं बने।

कार्यकाल

राष्ट्रपति के कार्यकाल की तरह राज्यपाल का कार्यकाल भी 5 वर्ष का है। कोई भी राज्यपाल राष्ट्रपति के प्रसादपर्यन्त और इच्छापर्यन्त ही अपने पद पर रह सकता है। 5 वर्ष से पूर्व भी वह किसी भी समय पद पर से हटाया जा सकता है। या राष्ट्रपति को अपने हस्ताक्षर के साथ त्यागपत्र देकर भी राज्यपाल अपने पद से अलग हो सकता है। पांच वर्ष

की अवधि समाप्त होने पर भी राज्यपाल तब तक पद पर रहता है जब तक राष्ट्रपति द्वारा किसी अन्य व्यक्ति को उसके स्थान पर नियुक्त न कर दिया जाए और वह पद ग्रहण न कर ले। राष्ट्रपति राज्यपाल के कार्यकाल को बढ़ा भी सकता है और ऐसा प्रायः हुआ भी है।

इस प्रकार यद्यपि संविधान ने राज्यपाल का कार्यकाल 5 वर्ष का रखा है किंतु इस विषय में यह वास्तव में राष्ट्रपति के प्रसादपर्यन्त ही रहता है। ऐसा कितनी ही बार हुआ है जबकि राज्यपाल का कार्यकाल बढ़ा दिया गया है, कम कर दिया गया है या उसे फिर से पुनर्स्थापित कर दिया गया है। यह भी आवश्यक नहीं है कि एक राज्यपाल उसी राज्य में ॥ वर्ष तक कार्य करे। यदि आवश्यक हो तो उसे दूसरे राज्य में भी स्थानांतरित किया जा सकता है। श्री भीमसेन सहार उड़ीसा में राज्यपाल के पद पर अगस्त 1956 से मई 1957 तक केवल 10 महीने रहे और उसके बाद उन्हें आंध्र प्रदेश के राज्यपाल के पद पर भेज दिया गया। यह भी आवश्यक नहीं है कि केवल पांच वर्ष तक ही एक राज्यपाल उस राज्य में रहे। वह पांच वर्ष से अधिक समय तक भी उसी राज्य में राज्यपाल के पद पर रह सकता है। उदाहरण के लिए, पद्मजा नायडू पश्चिम बंगाल के राज्यपाल के पद पर और श्री पाटस्कर तथा उनके बाद श्री रेड्डी मध्यप्रदेश के राज्यपाल के पद पर 5 वर्ष से भी अधिक समय तक रहे।

राज्यपाल के कार्यकाल को निश्चित करने में कई बार राष्ट्रपति की इच्छा के साम-साय उस राज्य की सरकार की इच्छा अथवा राजनैतिक परिस्थितियाँ भी प्रभावकारी रहती हैं। जैसे पश्चिम बंगाल की सरकार की इच्छा के कारण ही श्रीमती पद्मजा नायडू की अवधि बढ़ाई गई थी। पंजाब के भूतपूर्व राज्यपाल श्री गाइगिल की अवधि भी राजनैतिक कारणों से बढ़ाई गई थी। इसी प्रकार यू पी के भूतपूर्व राज्यपाल श्री गिरि का स्थानांतरण केरल और केरल के भूतपूर्व राज्यपाल श्री राय का स्थानांतरण यू पी में करने के पीछे भी यही तत्त्व काम कर रहे थे। राजनैतिक परिस्थितियों के कारण ही पश्चिम बंगाल में श्री धर्मवीर को राज्यपाल बनाये रखने की केंद्र सरकार की इच्छा होने पर भी राज्य सरकार की मांग और विरोध के कारण राज्यपाल पद पर श्री धर्मवीर को बनाये रखना दूभर हो गया था।

यदि किसी राज्य के राज्यपाल का पद किसी कारण से 5 वर्ष से पूर्व रिक्त हो जाता है, तो संविधान की धारा 160 के अंतर्गत यह व्यवस्था की गई है कि किसी आकस्मिकता में किसी राज्य के राज्यपाल के कार्यों के निर्वहन के लिये अथवा किसी राज्यपाल की अनुपस्थिति में उसके कार्यों के निर्वहन के लिये राष्ट्रपति जैसा उचित समझे वैसी व्यवस्था कर सकेगा। राज्यों में उप-राज्यपाल का पद आवश्यक नहीं होने के कारण स्थापित नहीं किया गया।

वेतन एवं भत्ता

संविधान के अनुसार राज्यपाल को वे सभी सुविधाएँ, वेतन और भत्ते पाने का

अधिकार है जो समद्वारा निर्धारित किये गये हों। इसके अतिरिक्त राज्यपाल को वे भत्ते और विशेषाधिकार भी प्राप्त होंगे जो संविधान के लागू होने के तुरंत पहले प्रान्तों के राज्यपाल को प्राप्त थे। मासिक वेतन के अतिरिक्त राज्यपाल को अनेक प्रकार के भत्ते और निशुल्क सजा-मजाया राजभवन रहने के लिये मिलता है। उदाहरण के लिये 1950 में उत्तरप्रदेश के राज्यपाल को वेतन के अतिरिक्त अगरदावों, निवासगृह, यात्रा और अन्य भत्तों के रूप में क्रमशः 90 हजार, 35 हजार, 1 लाख 6 हजार और 30 हजार रुपये वार्षिक प्राप्त हुए। इनके अतिरिक्त राज्यपाल को अपने कार्यकाल में बिना किराये का सरकारी रेलने सैनून, हवाई जहाज, मोटर कार इत्यादि प्रयोग करने की सभी सुविधाएँ प्राप्त हैं।

संविधान द्वारा यह व्यवस्था की गई है कि राज्यपाल के कार्यकाल में उसके वेतन, भत्ते तथा अन्य उपलब्धियों में कमी नहीं की जा सकती। यह सब राज्य की सचिन नियम पर आधारित व्यवस्था है, अतः विधानमण्डल में इस पर मनदान नहीं लिया जा सकता। संविधान के लागू होने के पूर्व विभिन्न प्रान्तों के राज्यपालों के वेतन अत्यधिक और अमान्य थे, किन्तु अब प्रत्येक राज्यपाल को समान वेतन एवं विशेष सुविधाएँ दी जाती हैं और सभी के पद की स्थिति को समान समझा गया है। यह प्रहण करने से पूर्व राज्यपाल को राज्य के उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश के सम्मुख, या उसकी अनुपस्थिति में उच्च न्यायालय के समय उपलब्ध बरिष्ठतम न्यायाधीश के सम्मुख शपथ ग्रहण करनी पड़ती है और निष्ठापूर्वक प्रतिज्ञा करनी पड़ती है कि वह अपनी पूरी योग्यता से संविधान तथा विधि का परिक्षण, सरक्षण और प्रतिरक्षण करेगा। संविधान की धारा 159 के अनुसार राज्यपाल को इन शब्दों में शपथ ग्रहण करनी पड़ेगी—“मैं, क, ख, ईश्वर के नाम पर शपथ लेता हूँ। सत्य निष्ठा के साथ प्रग करता हूँ कि मैं निष्ठापूर्वक (राज्य का नाम) के राज्यपाल के पद पर कार्य करूँगा (या राज्यपाल के कृत्यों का निर्वहण करूँगा) और अपनी भरसक योग्यता द्वारा संविधान तथा कानून का परिक्षण, रक्षा और बधान करूँगा और मैं (राज्य का नाम) के लोगों की सेवा और कल्याण में लगा रहूँगा।”

विशेषाधिकार

संविधान के अंतर्गत राज्यपाल को भी राष्ट्रपति के समान कुछ विशेषाधिकार और उन्मुक्तियाँ प्राप्त हैं। वास्तव में संविधान के द्वारा उसे ये विशेषाधिकार इमलिये दिये गये हैं ताकि बिना किसी हस्तक्षेप के वह अपना कर्तव्य पालन निश्चिन्त होकर कर सके। संविधान की धारा 361 के अनुसार राज्यपाल अपने पद की शक्तियों और कर्तव्यों का प्रयोग और पालन करने के लिये, या अपनी इन शक्तियों और कर्तव्यों का पालन करते हुए किये गये किसी कार्य के लिये किसी न्यायालय के सम्मुख उत्तरदाई नहीं है।

इसका अर्थ यह है कि अपने पद के कर्तव्यों का पालन करते हुए वह जो भी कार्य करता है, उसके लिये उसे किसी न्यायालय के सामने जवाबदेही नहीं करनी होगी। किसी राज्य के राज्यपाल के कार्यों के निरुद्ध उसकी पदावधि में किसी न्यायालय में दण्डविधि के

अनुसार कोई कार्यवाही नहीं की जा सकती और न ऐसी कोई कार्यवाही चालू ही रख सकते हैं। राज्यपाल के पद काल में उसके विरुद्ध उस राज्य के न्यायालय में कोई फौजदारी दावा प्रस्तुत नहीं किया जा सकता। राज्यपाल के नाम से किये जाने वाले सरकारी कार्यों के लिये कोई भी व्यक्ति सरकार के विरुद्ध मुकदमा चला सकता है, पर व्यक्तिगत रूप से राज्यपाल के विरुद्ध नहीं। यदि किसी व्यक्ति को राज्यपाल के विरुद्ध ऐसा दीवानी मुकदमा दाखल करना हो, जिसका सबध किसी ऐसे कार्य के साथ हो जो उसने राज्यपाल का पद ग्रहण करने के बाद किया हो, या पद ग्रहण करने के पूर्व किया हो, तो उसे दो महीने का नोटिस राज्यपाल को देना चाहिये और इस नोटिस में मामले का पूरा विवरण भी दिया जाना चाहिये अर्थात् उसमें उस दावे का स्वरूप, उस दावे का कारण, उस दावे को करना चाहने वाले पक्ष का नाम और मांगा गया अनुतोष (राहत) बताया गया हो। इस नोटिस को देने के उपरांत ही राज्यपाल के विरुद्ध कोई व्यक्तिगत मामला दीवानी अदालत में पेश किया जा सकता है।

इस प्रकार राज्यपाल को, जब तक वह अपने पद पर है, कानून से अलग माना गया है। अपने पद पर कार्य करते हुए वह व्यक्तिगत रूप से किसी भी न्यायालय के प्रति जिम्मेदार नहीं है, बल्कि सरकार के एक अंग के रूप में वह कार्य करता है। राज्यपाल की तरह भारत के राष्ट्रपति को भी न्यायिक क्षेत्र में यह विशेष सुविधा दी गई है। संविधान के द्वारा राज्यपाल और राष्ट्रपति को यह सरक्षण दिया गया है ताकि उनका पद की प्रतिष्ठा बनी रहे और वे उचित प्रकार से अपने कर्तव्य का पालन कर सकें। किसी भी राज्याध्यक्ष को इस प्रकार की उन्मुक्तिया परम आनरयक हैं।

राज्यपाल के पद के संगठन को देखने से स्पष्ट है कि राज्यपाल राज्य कार्यपालिका का प्रधान है। राज्य के सभी कार्य उसी के नाम से किये जाते हैं, साथ ही वह केंद्र सरकार का प्रतिनिधि भी होता है और राष्ट्रपति द्वारा उसकी नियुक्ति 5 वर्ष के लिये की जाती है यद्यपि यह राष्ट्रपति के प्रसादपर्यन्त अपने पद पर रहता है। उसे वे सभी सुविधाएँ दी गई हैं जो कि ब्रिटिशकालीन गवर्नर को प्राप्त थीं और जो उसे उसके पद की शान-शौकत को बनाने रखने में सहायक हो सकती थीं। यस्तुतः सच सरकार द्वारा राज्यपाल की नियुक्ति की व्यवस्था के द्वारा भारत में ब्रिटिशकालीन परंपरा को ही जारी रखा गया है। राज्यपाल राज्य का संवैधानिक शासक अवश्य है किंतु लोकतन्त्रात्मक शासन में कार्यपालिका प्रधान को जिस तरह लोकमत का प्रतीक होना चाहिये वैसे भारत के राज्यों के राज्यपाल नहीं है। राज्यपाल के पद पर वे व्यक्ति भी नियुक्त किये जा सकते हैं, जिनका सार्वजनिक जीवन से कोई संबध नहीं रहा हो, और सर्वसाधारण जनता ने जिसका नाम तक न सुना हो। अनेक राज्यपाल ऐसे भी नियुक्त किये जाते हैं जिनका संबंधित राज्य की जनता से कोई संपर्क या संबध नहीं होता। इस व्यवस्था का कभी-कभी यह परिणाम होता है कि राज्यपाल का राज्य के सार्वजनिक जीवन से विशेष संबध नहीं हो पाता और उसका पद जनता में

सार्वजनिक उत्साह उत्पन्न नहीं कर सकता।

यह तर्क ठीक है कि केंद्र सरकार द्वारा राज्यपाल को नियुक्त करने में केंद्र और राज्यों में परस्पर निकटता बढ़ती है और केंद्र का राज्यों पर नियंत्रण रहता है, राष्ट्रीयता की भावना विकसित होती है। किंतु यह बात हमें नहीं भूलनी चाहिये कि भारत के शासन का दावा एकात्मक न होकर सघात्मक है। संविधान के द्वारा यद्यपि यह यथार्थ रूप में सघ न होकर केंद्रीभूत सघ है जिसमें एकात्मक तत्त्व भी हैं किंतु यह एकात्मकता के तत्त्व विगत वर्षों तक इसीलिये दृष्टिगोचर होते रहे, क्योंकि यह केंद्र और राज्यों में राजनैतिक दल की एकात्मकता थी। जब तक केंद्र के साथ-साथ राज्यों में भी कांग्रेस की सरकार रही तब तक राज्यपाल केंद्र के प्रतिनिधि के रूप में शांतिपूर्वक कार्य करते रहे। लेकिन चौथे आम चुनाव के बाद परिस्थिति काफी बदल गई है। कई राज्यों में केंद्र विरोधी सरकारें स्थापित हो गई थीं जो केंद्र का अकुश सहने को तैयार नहीं हैं। राज्यों में केंद्र से पृथक् अस्तित्व बनाने की जो प्रवृत्ति विकसित हो रही है, उसका कदाचित् राज्यपाल के पद पर भी काफी प्रभाव पड़ेगा। हो सकता है कि भारत यथार्थ अर्थों में सघ बन जाए और अमेरिका की तरह राज्यों के राज्यपाल भी भविष्य में केंद्र द्वारा मनोनीत न होकर राज्यों की जनता या विधानसभा द्वारा निर्वाचित होने लगें।

टिप्पणियां

- 1 Article 154(1) "The Executive power of the State shall be vested in the Governor and shall be exercised by him either directly or through officers subordinate to him in accordance with this Constitution
(2) Nothing in this Article shall—
(a) be deemed to transfer to the Governor any functions conferred by any existing law on any other authority, or
(b) prevent Parliament or the Legislature of the State from conferring by law functions on any authority subordinate to the Governor" 'The Constitution of India' (1963)
- 2 According to the case of Shivbahadur V State of V P (1953) 'S C R' 1188 (1210)
- 3 K M Munshi, speaking on 31st May 1949 disclosed " this question was discussed in the joint sitting of the Union Constitution Committee and the Provincial Constitution Committee ultimately the general opinion veered round in favour of the British model both in the Centre and in the Provinces " Dr V N Shukla—'The Constitution of India' (1964), p 226
- 4 Article 155—"The Governor of the State shall be appointed by the President by warrant under his hand and seal " 'The Constitution of India' (1963)
- 5 James Bryce—"Modern Democracies" (Vol II, London, 1929), p 87
- 6 Jawaharlal Nehru in Constitution Assembly on May 1949, 'CAD' (Vol VIII), p 354
- 7 ■ Singh—"Governors office in Independent India" (1st ed Deoghar, 1968)
- 8 M R Palande—"Introduction to the Indian Constitution", ■ 387

- 9 M V Pylee— *Constitutional Government in India* (1967) p 27
- 10 F Singh— *Governor's Office in Independent India* (1st ed Deoghar 1968)
- 11 Prime Minister Nehru told at a press conference on July 24 1952— 'There is no constitutional provision in regard to the appointment of Governors. This is done in consultation and concurrence with the State Governments. Sometimes I have had to send two three four and five names to the State Government. They came back and I had to look for another. Dayal— *The Constitution of India* (VI ed, 1967) p 47
- 12 'साप्ताहिक दिवसपत्र', १९-११-१९६७, पृ १४
- 13 C C Desai— *Choice of Governors—need for a new tradition*, 'Times of India' (August 11, 1967)
- 14 C M Chittaranjan— *How to Choose a Governor* 'Mainstream' (April 8 1967)
- 15 'लोकसभा सप्तीका' अग्रेष-जून १९६९, पृ ७५-७६
- 16 Article 157— 'No person shall be eligible for appointment as Governor unless he is a citizen of India and has completed the age of thirty five years ' 'The Constitution of India' (1963)
- 17 Article 158(1)— "The Governor shall not be a member of either House of Parliament or of a House of the Legislature of any State specified in the First Schedule and if a member of either House of Parliament or of a House of the Legislature of any such State shall be appointed Governor he shall be deemed to have vacated his seat in that House on the date on which he enters upon his office as Governor" 'The Constitution of India' (1963)
- 18 Article 159— 'I A B do swear in the name of God/solemnly affirm that I will faithfully execute the office of Governor (or discharge the functions of the Governor) of (name of the State) and will to the best of my ability preserve protect and defend the Constitution and the law and that I will devote myself to the service and well being of the people of (name of the State) ' 'The Constitution of India' (1963)

राज्यपाल की शक्तियाँ

संविधान के अनुसार शक्तियाँ

संविधान के द्वारा राज्यों के राज्यपालों को बहुत विस्तृत शक्तियाँ दी गई हैं। यह राज्य का कार्यपालिका प्रधान होता है और इस नाते उसे कार्यपालिका, व्यवस्थापिका, विधीय और स्वविवेक की अनेक शक्तियाँ दी गई हैं। वास्तव में यदि हम संविधान की धाराओं को देखें तो स्पष्ट होगा कि 1935 के अधिनियम ने राज्यपाल को जो शक्तियाँ दी थीं, लगभग वैसी ही शक्तियाँ भारत के संविधान ने भी राज्यपाल को दी हैं। राज्यपाल की शक्तियाँ संविधान सभा के सदस्यों को सघमच ही धौंकानेवाली प्रतीत हुई हैं। वस्तुतः संविधान सभा के सदस्यों के सामने 1935 के भारत सरकार अधिनियम के अधीन राज्यपाल की मूर्ति दी जो साम्राज्यवादी अत्याचार का प्रतीक था। इसलिये उन्होंने जब देखा कि वही 1935 के अधिनियम की भाषा नये संविधान की धाराओं में भी दुहराई जाने लगी, तो वे नये संविधान के अधीन राज्यपाल के कार्यभाग के बारे में भी शक्ति हो उठे। लेकिन उनका मत मिथ्या और शकाए निराधार थी। 1935 का अधिनियम पूर्णतः उत्तरदाई शासन की स्थापना नहीं करता था। यह वस्तुतः और विधित ब्रिटिश साम्राज्यवाद का अभिकर्ता था। राज्यपाल एक विदेशी सत्ता का प्रतिनिधि होने के नाते सत्तावाद का साकार रूप था। वास्तव में एक ऐसी पूर्णतः उत्तरदाई शासन प्रणाली के अधीन जो ययासमय अधिकतम लोकप्रिय आधार पर स्थापित हुई है, आधुनिक भारत के राज्यपाल को अंग्रेजों के काल के राज्यपाल के बराबर समझना अतिशयोक्तिपूर्ण है।

इस विषय पर एक मुकदमे में कलकत्ता के उच्च न्यायालय ने कहा था—“वर्तमान संविधान के अधीन राज्यपाल अपने मंत्रियों की सलाह पर ही चल सकता है, उसके सिवा अन्य किसी प्रकार नहीं। 1935 के भारत सरकार अधिनियम के अधीन स्थिति भिन्न थी वर्तमान संविधान में अपने विवेक के अनुसार या अपनी व्यक्तिगत हैसियत से कार्य करने की शक्ति उससे ले ली गई है और राज्यपाल को अपने मंत्रियों की सलाह से ही कार्य करना होगा।” हमारा शासन ससदीय प्रकार का है। यह ठीक है कि संविधान में बिल्कुल स्पष्ट रूप में नहीं कहा गया है कि राज्यपाल को सदा अपने मंत्रियों की सलाह माननी ही होगी।

परन्तु सप्तमीय शासन प्रणाली से यह अनिवार्य है कि राज्यपाल अपने मंत्रियों की बात मानकर चले। क्योंकि जिम्मेदारी मंत्रियों के सिर रहती है, अतः स्वाभाविक है कि अधिकार भी उन्हीं के हाथ में रहे। हमारे संविधान-निर्माताओं का इरादा था कि राज्यपाल केवल अलंकारिक अध्यक्ष रहे। इसलिये उन्होंने उसे जनता द्वारा निर्वाचित न रखकर राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत रखना अधिक पसंद किया। डॉक्टर अम्बेडकर ने स्वीकार किया था कि राज्यपाल की शक्तियाँ अत्यंत सीमित और नाममात्र की होंगी और उसकी स्थिति अलंकारिक होगी। वास्तव में राज्यपाल का सबंध राज्य और केंद्र दोनों से ही रहता है। एक ओर तो राज्यपाल और उसके मंत्रिमंडल के बीच सबंध होते हैं और दूसरी ओर राज्यपाल तथा राष्ट्रपति के बीच भी सबंध होते हैं। राज्य के मंत्रिगण सर्वसाधारण के प्रतिनिधि होते हैं, अतः उनकी सलाह को मानना राज्यपाल के लिये आवश्यक है। दूसरी ओर राज्यपाल की नियुक्ति राष्ट्रपति के द्वारा होती है जो केंद्र कार्यपालिका का प्रधान है। अतः राज्यपाल को राष्ट्रपति के आदेशों की अवहेलना करने का भी साहस नहीं होता। वास्तव में यह कहना होगा कि किसी भी सघीय व्यवस्था वाले देश में वैधानिक प्रधान के कर्तव्यों की प्रकृति भारतीय राज्यपाल के कर्तव्यों जैसी नहीं होती है।

बेजहाट ने जैसा कि कार्यपालिका अध्यक्ष का कार्य बताया है—मंत्रिमंडल को परामर्श देना, प्रोत्साहन देना और चेतावनी देना, उसी प्रकार राज्य का अध्यक्ष होने के नाते राज्यपाल को यह अधिकार है कि उससे परामर्श किया जाए, उसे प्रोत्साहन देने और चेतावनी देने का अधिकार है। बम्बई राज्य के भूतपूर्व मुख्यमंत्री स्वर्गीय श्री बी.जी. खेर के शब्दों में—“इस बात के वावजूद कि हम जो संविधान बना रहे हैं, उसमें राज्यपाल को बहुत कम शक्ति दी गई है, राज्यपाल यदि अच्छा राज्यपाल हो तो वह काफी भलाई कर सकता है और यदि वह बुरा राज्यपाल हो तो काफी शरारत भी कर सकता है।”

श्री टी.टी. बसु का भी मत यही है। उनके शब्दों में—“राज्यपाल केवल कठपुतली बनकर नहीं रहेगा। यदि राज्यपाल सक्रिय और अच्छा राज्यपाल हो तो, वह सत्तारूढ़ दल के विरोधियों से संपर्क बनाकर उन्हें बहुत-से कानूनों से सहमत करा सकता है और प्रशासन को सामान्यतः निर्विघ्न रूप से चला सकता है।”

वास्तव में संविधान के उपबंधों का आलोचनात्मक अध्ययन करने से पता चलता है कि राज्यपाल न तो कठपुतली है और न रबर की मोहर ही। इसके विपरीत वह एक महत्वपूर्ण पदाधिकारी है, जिसे राज्य के प्रशासन में महत्वपूर्ण पार्ट अदा करना होता है। राज्यपाल की शक्तियों की विवेचना से स्पष्ट होगा कि राज्यपाल को पर्याप्त अधिकार दिये गये हैं और कई अवसर पर वह अपने विवेक के अनुसार कार्य करने की भी स्थिति में होगा।

कार्यपालिका से संबंधित शक्तियाँ

संक्षेप में कहा जाये तो किसी राज्य के राज्यपाल की शक्तियाँ राष्ट्रपति की शक्तियों

के समान ही हैं, इतना जतर अवश्य है कि राज्यपाल को कोई वैदेशिक, सैनिक या सकटकालीन शक्तिया प्राप्त नहीं हैं। इस अतर को हम छोड़कर कह सकते हैं कि राज्यपाल राष्ट्रपति का सहायक है, अर्थात् राष्ट्रपति की तरह वह भी कार्यपालिका-अध्यक्ष है। संविधान के अनुसार राज्य की कार्यपालिका-शक्ति राज्यपाल में निहित है। धारा 154 के अनुसार अपनी शक्ति का प्रयोग राज्यपाल या तो स्वयं अथवा अपने अधीनस्थ पदाधिकारियों द्वारा करेगा। धारा 166 के उपबन्धों के अनुसार राज्य में सरकार की समस्त कार्यपालिका सबधी कार्यवाही राज्यपाल के नाम से की जायेगी। राज्यपाल के नाम से दिये गये तथा निष्पादित आदेशों आदि का प्रमाणीकरण उसी रीति से किया जाता है जो राज्यपाल द्वारा बनाये जाने वाले नियमों में उल्लेखित हैं। इस प्रकार के प्रमाणीकृत आदेशों या लिखित मान्यता पर किसी न्यायालय में इस आधार पर आपत्ति नहीं हो सकती कि वह राज्यपाल द्वारा दिये गये या निष्पादित आदेश नहीं हैं।'

संविधान की धारा 166(1) केवल यह स्पष्ट करती है कि किस ढंग से आदेश दिया जायेगा। जहाँ कि सरकार का कोई आदेश, 'राज्यपाल के नाम से किया गया' अभिव्यक्त किया जाता है और सरकार के अतिरिक्त सचिव द्वारा प्रमाणित किया जाता है, जैसा कि धारा 166(2) द्वारा स्पष्ट किया गया है, तो उस आदेश या लिखित की मान्यता इस आधार पर प्रश्नास्पद नहीं की जा सकती कि वह राज्यपाल द्वारा किया गया या निष्पादित आदेश नहीं है।' यह भी मान लिया जाये कि वह आदेश राज्यपाल के द्वारा प्रत्यक्ष रूप से प्रवर्तित नहीं हुआ था, बल्कि धारा 154 के अधीन, उसकी ओर से, उसके द्वारा प्राधिकृत किसी दूसरे व्यक्ति द्वारा किया गया था, तब भी वह राज्यपाल, अपने नाम से की गई, अपने अधीनस्थों की कार्यवाही के लिये उत्तरदाई होगा।'

राज्यपाल के कार्यपालिका सबधी अधिकार और कार्य उन विषयों तक सीमित हैं जिनका परिगणन संविधान की सातवीं अनुसूची में, राज्य सूची तथा समवर्ती सूची में किया गया है। सद्य सूची के अंतर्गत विषयों के सबध में उसे कोई अधिकार प्राप्त नहीं है और समवर्ती सूची के विषय में भी उसके अधिकार सद्य सरकार की कार्यपालिका के अधीन हैं। जिन विषयों में राज्यपाल से यह अपेक्षित है कि अपने स्वविवेक से कार्य करे, उन्हें छोड़कर राज्यपाल को अपने कार्यों के निर्वहन में सहायता व परामर्श के लिये एक मंत्रिमंडल की व्यवस्था है। इस मंत्रिमंडल ने राज्यपाल को कोई सलाह दी है अथवा नहीं और यदि दी है तो क्या दी है, इस बात की जाय किसी न्यायालय में नहीं हो सकती।

संक्षेप में राज्यपाल की कार्यपालिका-शक्तिया इस प्रकार हैं—

- (1) **कार्यपालिका-शक्ति का प्रयोग करना**—वह राज्य की कार्यपालिका का अध्यक्ष है। राज्य की शक्तियों का विस्तार राज्य सूची में सम्मिलित सभी विषयों तक है। समवर्ती सूची में दिये गये विषयों का प्रबंध भी साधारणतः राज्य द्वारा ही होता है, परंतु इन विषयों में राज्य की शक्ति सद्य की कार्यपालिका-शक्ति

के अधीन होती है।

- (2) **कानूनों को कार्यान्वित करवाना**—राज्य विधानसभा जिन विषयों पर भी कानून बनाती है उसे कार्यान्वित करवाने का अधिकार राज्यपाल को स्वतः ही प्राप्त हो जाता है।
- (3) **अपने नाम से समस्त कार्य करवाना**—राज्य-शासन-क्षेत्र से संबंधित जितने भी कार्य, चाहे शासन के किसी भी पदाधिकारी के द्वारा किये जाएँ, लेकिन वे समस्त कार्य राज्यपाल के नाम से ही किये जाते हैं।
- (4) **मुख्य मंत्री एवं मंत्रियों की नियुक्ति**—राज्यपाल विधानसभा में से बहुमत के आधार पर मुख्यमंत्री की नियुक्ति करता है और मुख्यमंत्री की सलाह से मंत्रिमंडल के अन्य मंत्रियों को भी नियुक्त करता है।
- (5) **शासन-संचालन के लिये नियम बनाना**—राज्यपाल राज्य के शासन को अधिक सुचारु रूप से चलाने के लिये नियम बनाता है।¹⁰ इन नियमों के द्वारा वह राज्य प्रशासन को सक्रिय रूप देता है और इन नियमों के द्वारा राज्य सरकार के कार्यों का मंत्रियों में बंटवारा किया जाता है।
- (6) **नियुक्ति करने का अधिकार**—राज्यपाल के द्वारा राज्य के लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष और सदस्यों, जिलाधीशों तथा राज्य के अन्य पदाधिकारियों की नियुक्ति की जाती है। व्यावहारिक रूप में यह सब नियुक्तियाँ राज्यपाल मुख्यमंत्री और मंत्रिमंडल के परामर्श के अनुसार करता है।
- (7) **राज्य के लोक सेवा आयोग के कर्मचारी वर्ग की नियुक्ति, उनकी नौकरी की शर्तों का निर्धारण और उनके कार्य के संबंध में नियम आदि बनाने का भी राज्यपाल को अधिकार है।**
- (8) **राज्य के ध्वजस्थापन विभाग तथा उच्च न्यायालय के कर्मचारी वर्ग की नियुक्ति तथा नौकरी की शर्तों के निर्धारण के संबंध में भी राज्यपाल को अधिकार प्रदान किये गये हैं।**
- (9) **राज्य के उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति** यद्यपि राज्यपाल स्वयं नहीं करता, किंतु राष्ट्रपति उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति करते समय संबंधित राज्य के राज्यपाल की सलाह ले लेता है।
- (10) **राज्यपाल राज्य के महाधिवक्ता को नियुक्त करता है जो आवश्यकता होने पर राज्य सरकार को कानूनी सलाह देता है।**
- (11) **राज्यपाल को मुख्यमंत्री से राज्य-कार्यों की शासन संबंधी जानकारी मागने का अधिकार है और मुख्यमंत्री का भी यह कर्तव्य है कि वह राज्यपाल को अपने मंत्रिमंडल के सब निश्चयों की जानकारी देता रहे।**
- (12) **राज्यपाल मुख्यमंत्री से यह भी माग कर सकता है कि किसी एक मंत्री द्वारा**

किये गये निश्चय को मंत्रिमंडल के सम्मुख विचारार्थ प्रस्तुत किया जाये।

- (13) बिहार, मध्यप्रदेश और उड़ीसा राज्य के राज्यपालों का यह एक विशेष कर्तव्य है कि वे आदिम जाति के कल्याण संबंधी कार्यों के लिये एक मंत्री नियुक्त करें। आसाम राज्य में तो राज्यपाल को आदिम जाति क्षेत्रों के प्रशासन के संबंध में कुछ विशेष शक्तियाँ सविधान की छठी अनुसूची के अनुसार प्राप्त हैं।
- (14) आंध्र प्रदेश तथा पंजाब में बनाई गई क्षेत्रीय समितियों को सौंपे गये क्षेत्र में साधारणतः इन समितियों द्वारा दी गई सलाह को सरकार स्वीकार कर लेती है। किंतु यदि कभी इनमें मतभेद हो जाये तो वह मामला राज्यपाल के पास भेजा जाता है और उसका निश्चय अंतिम तथा बाध्यकारी होता है।
- (15) राज्यपाल को अपने मंत्रियों को परामर्श, प्रोत्साहन और चेतावनी देने का अधिकार है। यद्यपि वह वास्तविक कार्यपालिका नहीं है फिर भी वह कार्यपालिका पर अपना पर्याप्त प्रभाव रख सकता है।
- (16) यदि किसी समय राज्य का शासन सविधान के अनुसार नहीं चल सकता तो राज्यपाल का कर्तव्य है कि वह इसकी सूचना राष्ट्रपति को दे और यदि राष्ट्रपति इस सूचना के आधार पर सविधान में विफलता के आधार पर सकटकालीन घोषणा कर दे तो राज्यपाल को केंद्र के प्रबंधक के रूप में शासन चलाने के लिये कहा जा सकता है। ऐसी परिस्थिति में राज्यपाल सघीय सरकार के आदेशों तथा परिस्थितियों की आवश्यकताओं के अनुसार अपने विवेक से कार्य करता है।" सविधान का यह उपबंध 1935 के भारत सरकार अधिनियम की धारा 93 के समान है, जिसके अनुसार जब यह आशंका हो कि सविधान के अनुसार प्रशासन नहीं चल सकता तो राज्यपाल एक घोषणा द्वारा शासन अपने हाथ में ले सकता था। ऐसी स्थिति में प्रांतों का उत्तरदाई शासन समाप्त समझा जाता था और राज्यपाल संपूर्ण प्रशासन सभाल लेता था जिसके लिये वह गवर्नर जनरल के प्रति उत्तरदाई होता था।

भारतीय सविधान में राज्यपाल की कार्यपालिका संबंधी शक्तियों को देखने से स्पष्ट है कि उसे राज्य शासन के क्षेत्र में और प्रशासन के क्षेत्र में विम्नृत अधिकार प्राप्त हैं।"

व्यवस्थापिका से संबंधित शक्तियाँ

भारत में केंद्र और राज्यों में समदीय शासन प्रणाली स्थापित की गई है। इसके अनुसार यद्यपि कार्यपालिका और व्यवस्थापिका का घनिष्ठ संबंध होता है, लेकिन साथ ही कार्यपालिका भी दो होती हैं—एक तो संवैधानिक कार्यपालिका और दूसरी वास्तविक कार्यपालिका। वास्तविक कार्यपालिका अर्थात् मंत्रिमंडल का विधानमंडल से घनिष्ठ संबंध होता है। मंत्री उम्मी के सदस्य होते हैं, बैठक में और कार्यवाही में सक्रिय भाग लेते हैं। लेकिन राज्यपाल संवैधानिक कार्यपालिका के रूप में राज्य में कार्य करता है जो कि यद्यपि विधानमंडल का

सदस्य नहीं होता और न उसके कार्यों में सक्रिय भाग लेता है फिर भी वह विधानसभा का अभिन्न अंग है।

राज्यपाल राज्य की विधानसभा का उसी प्रकार एक अंग है जिस प्रकार राष्ट्रपति समद का अंग है। राज्यपाल के व्यवस्थापिका से संबंधित कार्य इस प्रकार हैं—

- (1) **व्यवस्थापिका को आमंत्रित, स्थगित और भंग करना**—राज्यपाल को अधिकार है कि वह राज्य विधानमंडल के एक सदन को या दोनों सदनों को (यदि राज्य में द्विसदनीय विधानमंडल हो) आमंत्रित कर सकता है।¹⁴ उसे यह भी अधिकार है कि वह किसी भी समय और किसी भी स्थान पर विधानमंडल के सत्र को आमंत्रित कर सकता है, किंतु शर्त यह है कि विधानमंडल के पिछले अधिवेशन की अंतिम बैठक और अगले अधिवेशन की प्रथम बैठक के बीच 6 महीने से अधिक का अंतर नहीं होना चाहिये। राज्यपाल विधानमंडल को या उसके एक सदन को स्थगित कर सकता है और वह विधानसभा को विघटित करके पुनर्निर्वाचन भी करा सकता है।¹⁵
- (2) **विधानमंडल में भाषण देना**—राज्यपाल सामान्य निर्वाचन के बाद पहले सत्र के शुरू में या प्रति वर्ष नया सत्र शुरू होने पर किसी भी एक सदन में, या दोनों सदनों में समुक्त अधिवेशन में भाषण दे सकता है।¹⁶
- (3) **विधान परिषद् के सदस्यों को मनोनीत करना**—जिन राज्यों के विधानमंडलों में दो सदन हैं, वहाँ उच्च सदन विधान परिषद् के 1/6 सदस्यों को राज्यपाल ऐसे क्षेत्र में से मनोनीत कर सकता है जो कला, साहित्य, विज्ञान, समाज-सेवा आदि में उच्च स्थान प्राप्त कर चुके हों।
- (4) **विधानसभा में एंग्लो-इण्डियन को मनोनीत करना**—यदि राज्यपाल ऐसा समझे कि निर्वाचन के द्वारा विधानसभा में एंग्लो-इण्डियन लोगों को समुचित प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं हुआ है, तो वह उन्हें भी विधानसभा में मनोनीत कर सकता है।
- (5) **विधानमंडल के सदस्य की अयोग्यता का निर्णय करना**—राज्यपाल को निर्वाचन आयोग के परामर्श से दोनों में से किसी भी सदन के किसी भी सदस्य की अयोग्यता से संबंधित प्रश्नों का निर्णय करने का अधिकार है। यदि वह सदस्यता के योग्य न हो, तो निर्वाचन आयोग के परामर्श से राज्यपाल उसे अपदस्थ कर सकता है।
- (6) **सामयिक अध्यक्षों की नियुक्ति करना**—जब तक विधानसभा और विधान परिषद् अपने अध्यक्ष और उपाध्यक्ष तथा सभापति का चुनाव नहीं कर लेती, तब तक राज्यपाल ही उनके लिये सामयिक अध्यक्षों की नियुक्ति करता है।
- (7) **विधेयक को स्वीकृत या अस्वीकृत करना**—विधानमंडल के सदन या

सदनों द्वारा स्वीकृत किया गया कोई विधेयक तब तक कानून का रूप धारण नहीं कर सकता जब तक कि उसे राज्यपाल की स्वीकृति प्राप्त न हो जाये। धन-विधेयक के अतिरिक्त अन्य विधेयकों को राज्यपाल अस्वीकृत कर सकता है किन्तु यदि विधानमंडल द्वारा वह विधेयक दूसरी बार स्वीकृत कर दिया जाये तो राज्यपाल को उस विधेयक पर अपनी स्वीकृति अनिवार्यतः देनी पड़ती है।

(8) **विधेयक को पुनर्विचार के लिये विधानसभा में भेजना**—धन-विधेयक के अतिरिक्त अन्य विधेयकों को यदि राज्यपाल स्वीकृत नहीं करता है तो उसे अधिकार है कि वह उन विधेयकों को अपनी सिफारिशों के साथ राज्य-विधानमंडल के पास पुनर्विचार के लिये लौटा दे। इस प्रकार लौटाये गये विधेयकों पर विधानमंडल को 6 महीने के अंदर-अंदर विचार करना होता है। किन्तु यदि विधानमंडल ने कोई सशोधन करके या बिना सशोधन के, उस विधेयक को पुनः स्वीकृत कर दिया, तो राज्यपाल को भी अपनी स्वीकृति देनी पड़ेगी।

(9) **विधेयक को राष्ट्रपति के पास भेजना**—कुछ विधेयकों को राज्यपाल राष्ट्रपति के पास विचार करने के लिये भी भेज सकता है। राष्ट्रपति को अधिकार है कि वह उन पर अपनी स्वीकृति प्रदान करे अथवा नहीं करे। कुछ विशेष प्रकार के विधेयक ऐसे हैं जिन्हें राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिये भेजा जाना अनिवार्य है। यदि राज्यपाल की सम्मति में किसी विधेयक के स्वीकृत हो जाने से उच्च न्यायालय की शक्ति व स्थिति में कमी हो जाने की सम्भावना हो, तो उसके लिये आवश्यक है कि वह ऐसे विधेयक को राष्ट्रपति के विचारार्थ अवश्य ही प्रेषित करे। इसके अतिरिक्त तीन प्रकार के विषय ऐसे हैं जिनसे संबंधित विधेयकों को अनिवार्यतः राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिये भेजना होता है—

(अ) जिन विधेयकों का प्रयोजन व्यक्तिगत सम्पत्ति को राज्य द्वारा बाधित रूप में हस्तगत करना हो।

(ब) जिन विधेयकों का संबंध ऐसी वस्तुओं के ऋय-विक्रय पर कर लगाने के साथ हो जिन्हें केंद्रीय ससद ने आवश्यक वस्तु घोषित कर दिया हो।

(ग) ऐसी नदियों और नदी घाटियों के जल-विनियमन, विद्युत-शक्ति के उत्पादन और विद्युत-शक्ति के वितरण पर कर लगाना जिन विधेयकों का प्रयोजन हो, और जिनका संबंध केवल एक राज्य से न होकर अनेक राज्यों के साथ हो।

(10) **विधानमंडल में विचाराधीन विधेयक पर संदेश भेजना**—यद्यपि राज्यपाल विधानमंडल का सदस्य नहीं होता और विधेयक के निर्माण काल में भाग नहीं लेता, लेकिन यदि किसी विशेष विधेयक पर उसे अपना विचार प्रकट करना है और विधेयक उम प्रकार से बनवाना है, तो वह विधानमंडल

में सदेश भिजवा सकता है। यदि राज्यपाल अनुभवही और निष्पक्ष हुआ तो विधानमण्डल प्रायः उसके विचार के अनुसार विधेयक बना देता है।

- (11) **अध्यादेश जारी करना**—व्यवस्थापिका से संबंधित राज्यपाल का एक महत्वपूर्ण अधिकार अध्यादेश जारी करना है। शासन एवं व्यवस्था के संबंध में विधानमण्डलों द्वारा बनाये गये नियमों को कानून कहते हैं और राज्यपाल द्वारा दिये गये आदेशों को अध्यादेश कहते हैं। राज्यपाल द्वारा जारी किये गये आदेशों का बड़ी प्रभाव होता है जो राज्य विधानमण्डलों द्वारा निर्मित कानूनों का रहता है। जिस समय राज्य विधानमण्डल का अधिवेशन नहीं हो रहा हो और ऐसी स्थिति उत्पन्न हो जाए जिसमें सत्कास हो कार्य करने की आवश्यकता हो, तो राज्यपाल को यह अधिकार है कि वह उन विषयों के संबंध में अध्यादेश जारी करे, जिन पर कानून बनाने का अधिकार राज्य विधानमण्डल को प्राप्त है। बाद में जब राज्य विधानमण्डल का सत्र प्रारम्भ हो, तब इन अध्यादेशों को विधानमण्डल के सामने प्रस्तुत किया जाता है। ये अध्यादेश अधिवेशन शुरू होने के 6 सप्ताह बाद तक ही लागू रहते हैं। 6 सप्ताह की अवधि के पूर्ण होने के पहले विधानमण्डल इन्हें रद्द कर सकता है। और यदि विधानमण्डल इन्हें स्वीकृति दे दे तो ये अध्यादेश कानून के रूप में परिवर्तित होकर आगे भी प्रभावपूर्ण रहते हैं। चूंकि विधानमण्डल के सदन या सदनों के दो अधिवेशनों के बीच 6 महीने से अधिक का अंतर नहीं होना चाहिये, अतः राज्यपाल द्वारा जारी किये गये अध्यादेश अधिक से अधिक 6 महीने और 6 सप्ताह तक ही लागू रह सकते हैं, इससे अधिक नहीं।

राज्यपाल को तीन विषयों के संबंध में राष्ट्रपति की अनुमति लिये बिना अध्यादेश जारी करने का अधिकार नहीं है।¹⁰ ये विषय इस प्रकार हैं—

- (1) वे विषय जिनके संबंध में विधानमण्डल में विधेयक प्रस्तुत करने के लिये राष्ट्रपति की पूर्व अनुमति प्राप्त करना अनिवार्य है, जैसे व्यापार की स्वतंत्रता को नियमित करने वाला विधेयक।
- (2) ऐसे विषय पर अध्यादेश, जिन पर किसी विधेयक के विधानमण्डल द्वारा स्वीकृत होने पर राज्यपाल उसे राष्ट्रपति को पास भेजना आवश्यक समझता हो।
- (3) जिस विषय पर अध्यादेश जारी किया गया है, यदि विधानमण्डल उस पर कोई विधेयक स्वीकार करता और संविधान के अनुसार वह तब स्वीकृत समझा जाता जब कि राष्ट्रपति की स्वीकृति उसके लिये प्राप्त हो जाती। उदाहरणार्थ व्यक्तिगत सम्पत्ति को राज्य द्वारा बाधित रूप से हस्तगत करने के प्रयोजन से प्रस्तुत किये गये विधेयक।

राज्यपाल के व्यवस्थापिका से संबंधित कार्यों को देखने से स्पष्ट है कि वे काफी विस्तृत

हैं। उनमें कुछ कार्य तो औपचारिक हैं और कुछ कार्य वास्तविक रूप से प्रभावपूर्ण हैं। उदाहरण के लिये राज्यपाल को विधेयक स्वीकृत अथवा अस्वीकृत करने का अधिकार है। राज्यपाल राज्य का संवैधानिक प्रभु है और ससदीय शासन के अनुरूप ब्रिटिश राजा या भारत के राष्ट्रपति की तरह मामान्यतः उसे उन विधेयकों को स्वीकृत कर देना चाहिये जिन्हें राज्य के लोकप्रिय और उत्तरदाई प्रतिनिधियों ने बनाया है। अनुभव से ज्ञात हुआ है कि राष्ट्रपति की तरह राज्यपाल को केवल नाममात्र की स्वीकृति नहीं देनी पड़नी, बल्कि कई बार उसे विवेक से भी काम लेना पड़ता है और विचार करना होता है कि वह विधेयक राष्ट्रपति के पाम भेजना है अथवा नहीं। उदाहरण के लिये मध्यप्रदेश विधानमण्डल ने जुलाई 1962 में भूमि कर से संबंधित एक विधेयक स्वीकृत किया था, लेकिन विरोधी दल इसके बहुत तीव्र विरोध में थे और सरकारी पक्ष के भी कई सदस्यों ने इस विधेयक की आलोचना की थी। उस समय विरोधी दल के नेता राज्यपाल से मिले और उन्होंने कहा कि विधेयक को स्वीकृत करने का राज्यपाल का अधिकार मात्र औपचारिक नहीं है और राज्यपाल को वह विधेयक रोक लेना चाहिये। क्योंकि यह विधेयक बहुत हंगामे, सदस्यों के बहिर्गमन और कटु आलोचना के साथ स्वीकृत हुआ था, इसलिये तत्कालीन राज्यपाल श्री पाटकर ने उसे स्वीकृत करना उचित नहीं समझा। तुरंत दिल्ली जाकर उन्होंने योजना आयोग और केन्द्रीय मंत्री श्री नदा, श्री शास्त्री और प्रधानमंत्री श्री नेहरू से मन्त्रणा की। बहुत विचार करके अंत में अगले बरस अर्थात् 14 मई, 1963 को उस विधेयक को राज्यपाल की स्वीकृति प्राप्त हुई।

इसमें यह स्पष्ट है कि राज्यपाल आज बंद करके विधानमंडल के बनाये विधेयकों पर स्वीकृति देने को बाध्य नहीं है। संविधान ने भी राज्यपाल की स्वीकृति के लिये निश्चित समय का बंधन नहीं लगाया है। उसमें केवल यही लिखा है कि राज्यपाल 'जितनी जल्दी संभव हो सके', विधेयक पर अपनी स्वीकृति देगा। इन अस्पष्ट शब्दों के कारण राज्यपाल यदि चाहे तो स्वीकृति देने में अनिश्चित काल भी लगा सकते हैं, लेकिन उसके लिये उचित कारण भी होना चाहिये।" लेकिन इस तरह की परंपरा से एक भारी हानि भी हो सकती है। संयोग से मध्यप्रदेश और केंद्र में उस समय कांग्रेस की ही सरकार थी, इस कारण केंद्र और राज्य में भी किसी प्रकार का गत्यवरोध नहीं हो पाया। किंतु यदि राज्य में विरोधी दल की सरकार होती, तो राज्यपाल के इस कार्य से, अर्थात् मंत्रिमंडल द्वारा राज्य में बहुमत दल द्वारा बनाये गये विधेयक को स्वीकृत न करके केंद्रीय नेताओं से परामर्श करना और मंत्रिमंडल के निर्णय पर अविश्वास करने से, हो सकता था कि राज्यपाल और मंत्रिमंडल के संबंधों के साथ-साथ राज्य और केंद्र के भी संबंध बिगड़ते, क्योंकि इसमें राज्यपाल ने संवैधानिक प्रभु के समान कार्य न करके राज्य के प्रतिनिधियों की इच्छा का विरोध करने की चेष्टा की थी। किंतु मध्यप्रदेश के राज्यपाल के इस कार्य से कम से कम विरोधी दल की उत्तेजना शांत हो गई थी और राज्य सरकार को भी यह अनुभव हो गया था कि केवल

राज्यपाल की शक्तियाँ

बहुमत के आधार पर उसे हर प्रकार के कानून नहीं बनाने चाहिए।

इसी प्रकार राज्यपाल की व्यवस्थापिका से सम्बंधित शक्तियों में संविधान की धारा 174 के अनुसार राज्यपाल को विधानमंडल का सत्र आमंत्रित करने का अधिकार है। मार्च 1968 में पंजाब राज्य में राजनैतिक घटनाओं के कारण राज्यपाल के इस अधिकार की कमी विवेचना हुई। संविधान के मर्मज्ञों ने भी अपने विचार प्रकट किये और बाड़ में सर्वोच्च न्यायालय और विधिसास्त्रियों ने भी विधानसभा को आमंत्रित करने का राज्यपाल का अधिकार ऐसा बताया जिस पर कोई शका प्रकट नहीं की जा सकती।

राजधानी से विशेष रिपोर्ट में यह घटना इस प्रकार प्रकाशित की गई थी—घाँये चुनाव के बाद से संविधान की दुनिया में एक नया सकट उत्पन्न हुआ है। हर सीटों या घाँये महीने किसी न किसी राज्य की विधानसभा का अध्यक्ष या उस प्रदेश का मुख्यमंत्री विधानसभा का चलता असंभव कर देता है, या विधानसभा स्थगित कर दी जाती है। पंजाब विधानसभा के अध्यक्ष जोगिंदरसिंह भान ने विधानसभा को दो महीने के लिये स्थगित कर संविधान के लिये नई चुनौतियाँ पैदा कर दी हैं। किसी दूसरे मौके पर उनके इस निर्णय से उत्तनी उलझन पैदा नहीं होती लेकिन उन्होंने विधानसभा को मार्च में स्थगित किया और अगर इस महीने विधानसभा राज्य का बजट पास नहीं करती तो राज्य का सारा काम ठप्प हो जाता।"

केंद्र अपने ही बजट से जुड़ रहा था कि दूसरे के बजट का सवाल उसके सिर पर आ पड़ा। गृहमंत्री ने विधि मंत्रालय से पूछा कि मार्च में ही विधानसभा को बुलाने के लिये क्या रास्ता हो सकता है। विधि मंत्रालय ने गृह मंत्रालय को लिखा कि राज्यपाल संविधान की धारा 213 के अनुसार विधानसभा का अधिवेशन बुला सकता है और उसका तत्काल सत्रावसान कर सकता है। इस धारा के अनुसार राज्यपाल को एक अध्यादेश जारी करना होगा। धारा 213 में कहा गया है कि—“यदि किसी राज्य की विधानसभा या विधान परिषद् का अधिवेशन जारी न हो और यदि राज्यपाल की यह धारणा हो कि तत्काल कार्यवाही के लिये आवश्यक परिस्थिति मौजूद है, तो वह अध्यादेश जारी कर सकता है।”

पंजाब विधानसभा के गतिरोध को लेकर लोकसभा और राज्यसभा के शक्तिपारों और सदन के बेंचैय कल में, जहाँ कि सारी कानूनी उलझन उलझती और सुलझती हैं, हलचल और बेवैनी थी। विधिमंत्री श्री गोविन्द मेनन ने पंजाब के प्रश्न को लेकर एक प्रेम सम्मेलन बुलाया जिसमें उन्होंने यह घोषणा की कि राज्यपाल को वित्तीय मामलों पर विचार करने के लिये विधानसभा को अध्यादेश जारी करके आमंत्रित करने का अधिकार है। और इस अधिकार के प्रयोग से बुलाई गई विधानसभा तब तक स्थगित नहीं की जा सकती जब तक कि वित्तीय मामले निपट न जायें। उन्होंने यह भी बताया कि अध्यादेश के फलस्वरूप विधानसभा के अध्यक्ष सदन को द्वारा स्थगित करने की स्थिति में नहीं रहेंगे और अगर उन्होंने सदन के स्थगन की घोषणा की तो यह घोषणा गैर-कानूनी और रद्द मानी जायेगी।

वैसी हालत में उपाध्यक्ष या कोई और सदन की अध्यक्षता करेगा।

विधिमंत्री ने बताया कि पंजाब विधानसभा के अध्यक्ष ने जो संवैधानिक सकट पैदा किया है, उससे निपटने के लिये धारा 256 के प्रावधानों को लागू करना आवश्यक नहीं है। धारा 256 में कहा गया है कि—“अगर राष्ट्रपति किसी राज्य के राज्यपाल की इस रिपोर्ट से सतुष्ट है कि ऐसी स्थिति पैदा हो गई ॥ कि राज्य सरकार का संविधान के अनुसार कार्य करना असंभव हो गया है तो वह उस राज्य का शासन अपने हाथ में ले सकते हैं और यह घोषणा कर सकते हैं कि राज्य विधानसभा के अधिकारों का प्रयोग समद करेगी।”

अध्यक्ष को सदन स्थगित करने का अधिकार अवश्य है, परंतु इसका तात्पर्य यह नहीं है कि इसका कोई संवैधानिक हल ही नहीं है। धारा 174 के अंतर्गत, राज्यपाल को सत्र की बैठक बुलाने का अधिकार है। भले ही किसी निश्चित अवधि के लिये सदन को स्थगित किया गया हो तथा राज्यपाल यदि इस प्रकार का अध्यादेश जारी करता है, जिसके अनुसार वित्तीय कार्यवाही का संचालन करना है, तो उस अध्यादेश के अंतर्गत आने वाली बात धारा 208 के अंतर्गत बनाये गये कानूनों के ऊपर मान्य होगी तथा राज्यपाल को धारा 213 के अंतर्गत अध्यादेश जारी करने का अधिकार है।” कुछ विधानसभा के अध्यक्षों और मुख्यमंत्री ने जो संवैधानिक सकट पैदा किया उससे अक्सर घुप रहने वाले विधिमंत्री गौविन्द मेनन उत्तेजित थे। उन्होंने कहा कि यह मानना विल्कुल गलत है कि संविधान असहाय है और ऐसी हालत में वह कुछ नहीं कर सकता है। अगर विधानसभा के अध्यक्ष इसे संविधान से कुछ विशिष्ट अधिकार प्राप्त हुए हैं तो उम्मी संविधान से राज्यपाल को भी कुछ और अधिकार प्राप्त हुए हैं। उन्होंने इस सबध में संविधान की धारा 174 का उल्लेख किया। धारा 174 के अंतर्गत राज्यपाल को विधानसभा को बुलाने और भंग करने का अधिकार देते हुए कहा गया है कि “राज्यपाल नियत समय और तिथि पर, जिसे निश्चित करने का अधिकार उसे है, विधानसभा या विधान परिषद् या दोनों का अधिवेशन समय-समय पर बुला सकता है—यह जरूर है कि अगले अधिवेशन और पिछले अधिवेशन के बीच 6 महीने में अधिक व्यवधान नहीं होना चाहिये।”

धारा 174 के भाग 2 में कहा गया है कि “राज्यपाल समय-समय पर (अ) दोनों या दोनों में से किसी एक सदन का सत्रावमान कर सकता है। (ब) विधानसभा भंग कर सकता है।”

पंजाब विधानसभा के स्थगन के बाद राजधानी में प्रदेश के नेताओं की गतिविधियां बढ़ गई थीं और बढ़ गया उन्हीं के साथ-साथ केंद्रीय सरकार का सिर दर्द भी। केंद्रीय सरकार को उसके विधि विशेषज्ञों ने सुझाव दिया कि राष्ट्रपति शासन लागू किये बिना वह पंजाब के संवैधानिक सकट का चक्रव्यूह भेद सकती है। केंद्रीय विधि मंत्रालय के प्रवक्ताओं का कहना है कि राज्यपाल को इस बात का अधिकार है कि भले ही अध्यक्ष ने सदन को

स्थगित किया हो, वह मुख्यमंत्री की सलाह से इसका अधिवेशन बुला सकता है, या इसे भंग कर सकता है। इन विधि विशेषताओं का कहना है कि एक बार अगर राज्यपाल ने सदन का अधिवेशन बुला लिया, तो फिर अध्यक्ष के निर्णय का कोई महत्व नहीं रह जाता। उनकी दृष्टि में विधानसभा की बैठक बुलाने का जो अधिकार भारतीय संविधान के अंतर्गत राज्यपाल को प्राप्त है, उस पर अध्यक्ष के निर्णय का अंकुश नहीं लगाया जा सकता। अगर अध्यक्ष मान ले अपने निर्णय पर पुनर्विचार किया और विधानसभा का अधिवेशन फिर बुला लिया तो संवैधानिक सकट सदन में ही समाप्त हो जाता, लेकिन अगर उन्होंने परिचय बंगाल विधानसभा के अध्यक्ष के पदचिह्न पर चलना पसंद किया, तो इन विशेषताओं का कहना है कि बंडू संविधान की धारा 256(ब) के अंतर्गत विधानसभा को स्थगित कर सकता है। विधानसभा के इस स्थगन का प्रतिपक्ष पर कोई असर नहीं पड़ेगा, क्योंकि उसका अस्तित्व फिर भी बना रहेगा। पंजाब का संवैधानिक सकट बंगाल के संवैधानिक सकट से इस दृष्टि से भी भिन्न बताया जाता है कि जहाँ बंगाल विधानसभा के अध्यक्ष श्री विजय बनर्जी ने डॉ. प्रफुल्लचंद्र घोष की सरकार को गैर-कानूनी घोषित किया था, वहाँ अध्यक्ष मान ने पंजाब के मुख्यमंत्री लक्ष्मणसिंह गिल की सरकार को कानूनी और संवैधानिक माना है। अगर किसी कारणवश संविधान की धारा 256(ब) के अंतर्गत कार्यवाही कर पाना संभव न हुआ तो सदन में ऐसा प्रस्ताव प्रस्तुत किया जा सकता है जिसके द्वारा विधानसभा के प्रक्रिया संबंधी नियमों के आवश्यक सुधार करके राज्यपाल को तत्कालीन अध्यक्ष को पदच्युत करने और नये अध्यक्ष की अस्थायी नियुक्ति का अधिकार दिया जा सके। इन दोनों ही तरीकों के अध्यक्ष की मर्यादा वहीं न कहीं प्रभावित हुए बिना नहीं रहेगी। इसलिये कुछ गैर-सरकारी विधि विशेषज्ञों का कहना था कि जहाँ तक संभव हो, इस संवैधानिक सकट का धनवीर्य समाधान निकाला जाना चाहिये, जिससे लोकतंत्र की स्थापनाओं और परंपरा को बल मिले। अध्यक्ष की मर्यादा हो मर्यादित करने की कोशिश में इस तथ्य को नजरअंदाज नहीं किया जाना चाहिये कि वह जनता द्वारा निर्वाचित सभा का अध्यक्ष है और राज्यपाल का हस्तक्षेप अंतरा प्रशासन का हस्तक्षेप कहलायेगा।

इस समस्या को सुलझाने के लिये पंजाब के राज्यपाल श्री पावटे ने धारा 174-2-अ के अंतर्गत सत्रावसान संबंधी अधिसूचना जारी कर सदन को स्थगित कर दिया।" राज्य सरकार ने राज्यपाल को ऐसा ही कदम उठाने की सलाह दी थी, जब कि विरोधियों ने विधानसभा भंग करके मध्यावधि चुनाव कराने की मांग की थी।" विचार-विमर्श के बाद राज्यपाल डॉ. सी. पावटे ने विधानसभा के बजट अधिवेशन का सत्रावसान करके उसे फिर बुलाया। राज्यपाल के साथ अपनी एक मुलाकात का इवाला देते हुए मुख्यमंत्री श्री लक्ष्मणसिंह गिल ने राज्यपाल को 18 मार्च से पुनः अधिवेशन बुलाने की सलाह दी। समुक्त मोर्चे के नेताओं ने राज्यपाल के इस निर्णय को अलोकतांत्रिक, असंवैधानिक और अवैध बताते हुए एक प्रस्ताव पास किया, लेकिन उसे राज्यपाल के अधिकारों पर कोई

विरोध प्रभाव नहीं पड़ा। सदन का सत्रावसान करके राज्यपाल डॉ. पावटे ने एक अध्यादेश जारी किया और अध्यक्ष के अधिकारों पर कुछ अकुश लगा दिया। इस अध्यादेश के अनुसार अध्यक्ष तब तक सदन की बैठक स्थगित नहीं कर सकता, जब तक बजट पास नहीं हो जाता। राज्यपाल ने कहा कि इस तरह का अध्यादेश जारी करना इमलिये जम्मी हो गया था ताकि सदन का कार्यक्रम सुचारु रूप से चल सके। इसके साथ ही विधानसभा को यह भी आदेश दे दिया गया कि अगर अध्यक्ष अब सदन स्थगित करता है तो सदन उपाध्यक्ष या सभापति तालिका में से किसी सभापति को पीठासीन अधिकारी के आमन पर बैठा कर सदन का कार्य चलाकर बजट पास करा सकती है। भारत में पड़सी बार सत्रावसान की धारा 209 का प्रयोग कर राज्यपाल को इस तरह के अधिकारों का प्रयोग करने की छूट दी गई।

राज्यपाल के बुलाने पर जब 19 मार्च को विधानसभा का अधिवेशन हुआ तो विधानसभा के भीतर और बाहर समान रूप से तनावपूर्ण वातावरण था। अध्यक्ष ने राज्यपाल द्वारा जारी किया गया अध्यादेश सदन में पढ़कर सुनाया। सरदार गुरनामसिंह ने राज्यपाल के द्वारा सदन का सत्रावसान करने और बाद में पुनः सत्रावसान करने के आदेशों को चुनौती दी। मुख्यमंत्री श्री गिल ने स्थिति स्पष्ट करते हुए कहा कि सत्रावसान के आदेश 11 मार्च को और अधिवेशन को पुनः बुलाने के आदेश दो दिन बाद जारी किये गये थे। राज्यपाल के आदेश को न तो सदन ही और न ही अध्यक्ष चुनौती दे सकते हैं। इन आदेशों की अवैधता केवल सदन के बहुमत द्वारा निरस्त की जा सकती है। राज्यपाल के आदेश की संवैधानिक वैधता और अवैधता के पक्ष और विपक्ष में 3 घंटे की बहस के बाद अध्यक्ष ने कहा कि सदन का 18 मार्च में सत्रावसान माना जायेगा। अध्यक्ष श्री मान ने निर्णय दिया कि सत्रावसान तथा विधानसभा की बैठक बुलाने संबंधी राज्यपाल डॉ. पावटे का निर्णय गैर-कानूनी और अवैधानिक है। उन्होंने कहा कि दो माह के निरंतर सदन की बैठक स्थगित करने का उनका 7 मार्च का निर्णय अब भी कायम है। 14 मार्च को राज्यपाल द्वारा सदन को पुनः सत्रावसान करने का आदेश अवैध और गैर-कानूनी बनाने हुए उन्होंने कहा कि नियम 188 के अंतर्गत अध्यक्ष द्वारा स्थगित सदन का सत्रावसान करने का राज्यपाल को कोई अधिकार नहीं है।

लेकिन अध्यक्ष के जाने के बाद और विरोधियों के बहुत विरोध और शोर के बावजूद भी राज्यपाल के अध्यादेशानुसार उपाध्यक्ष बलदेवसिंह ने अध्यक्ष का पद संभाला। निधायकों में मारपीट हुई, प्रतिपक्षी सदन छोड़ कर चले गये और 15 मिनट में विनियोग विधेयक स्वीकृत हो गये। 5 अप्रैल तक सदन स्थगित करने के साथ सत्ताबद्ध दल ने अध्यक्ष मान को हटाने के बारे में प्रस्ताव भी स्वीकृत कर लिया। पत्राव के संवैधानिक सफट पर बलदेव देने हुए केंद्रीय गृहमंत्री श्री चव्हाण ने सदन में मत प्रकट किया कि "राज्यपाल द्वारा विधानसभा का सत्रावसान तथा बाद में अध्यादेश जारी करना विन्मूल संविधान सम्मन कार्य

है। अध्यक्ष द्वारा अपनाये गये बाधक रुख को देखते हुए इसका उद्देश्य बजट पास करने का अवसर देना था।" श्री भूपेश गुप्त ने इसका तीव्र विरोध करते हुए कहा कि "अध्यक्ष का यह अधिकार उपाध्यक्ष नहीं ले सकता, विशेष रूप से इस स्थिति में जब कि अध्यक्ष स्वयं ही उस कार्य की आलोचना कर रहा हो।" विपक्ष के अन्य सदस्यों ने भी पंजाब की घटना को लोकतांत्रिक की हत्या बतलाया एवं राष्ट्रपति शासन लागू करने की अपील की। यद्यपि गृहमंत्री ने इस बात का खण्डन किया कि पंजाब के राज्यपाल ने केंद्र के आदेश पर अभ्यादेश निकाला है।"

इसी सदर्थ में एक बात और ध्यान देने की है कि पंजाब के इस गल्पबरोध का संवैधानिक स्वरूप भले ही कुछ हो, इसके पीछे राजनैतिक तत्त्व विशेष हावी रहे। पंजाब विधानसभा एवं केंद्रीय सदन के समस्त विरोधी बल यह चाहते थे कि इस समस्या का हल राष्ट्रपति शासन के रूप में किया जाये, जैसा कि प्रथम बंगाल एवं अन्य स्थानों पर हुआ, परन्तु केंद्रीय सरकार ने गिल मंत्रिमंडल का अभ्युपगम समर्थन करते हुए राज्यपाल की कार्यवाही को सर्वथा उपयुक्त एवं न्यायसंगत बतलाया।" पंजाब की इन संवैधानिक घटनाओं से स्पष्ट है कि राज्यपाल को साधारण व विशेष परिस्थितियों में विधानसभा बुलाने का वास्तविक अधिकार है और इसमें वह अपने अभ्यादेश जारी करने के अधिकार का प्रयोग कर सकता है।

वित्तीय शक्तियाँ

1935 के भारत सरकार अधिनियम में राज्यपाल को जैसी वित्तीय शक्तियाँ प्राप्त थीं कुछ वैसी ही वित्तीय शक्तियाँ 1950 के संविधान के अंतर्गत भी राज्यपाल को दी गई हैं। यद्यपि शब्द प्रायः वही हैं किन्तु स्वरूप बदल गया है। वित्त के सवध में राज्यपाल को उसी प्रकार शक्तियाँ और उत्तरदायित्व प्राप्त हैं जैसे भारत के राष्ट्रपति को हैं। वास्तव में राज्य के वित्त के ऊपर राज्यपाल का उतना नियंत्रण नहीं है जितना मंत्रिमंडल का है।

यह माना जाता है कि राज्य का धन जनता का धन है, अतः उस पर जनता के प्रतिनिधियों का ही नियंत्रण होना चाहिये। राज्य शासन में राज्यपाल की वित्तीय शक्तियाँ इस प्रकार हैं—

- (1) कोई भी वित्तीय विधेयक राज्यपाल की सिफारिश के बिना प्रस्तुत नहीं किया जा सकता।
- (2) राज्यपाल की सिफारिश के बिना वित्त विधेयकों में ऐसे सशोधन भी प्रस्तावित नहीं किये जा सकते जिनका वित्तीय विषयों पर प्रभाव पड़ता हो। किन्तु यदि किसी सशोधन अथवा विधेयक द्वारा किसी कर में कमी चाहिये, तो उस स्थिति में राज्यपाल की सिफारिश की आवश्यकता नहीं है।
- (3) आकस्मिक निधि राज्यपाल के हाथ में रहती है। वह किसी ऐसे व्यय को, जिसकी कल्पना पहले से न हो, पूरा करने के लिये आकस्मिक निधि से धनराशि प्रदान

- कर सकता है, यदि विधानसभा में उस पर अभी तक विचार नहीं हुआ हो।
- (4) राज्यपाल ही प्रत्येक वित्तीय वर्ष में सदन के समक्ष बजट प्रस्तुत करवाता है। राज्यपाल से यह अपेक्षा की जाती है कि वह इस बात का प्रबंध करे कि राज्य का वार्षिक वित्तीय विवरण अर्थात् बजट विधानमंडल के सदन या सदनों के सम्मुख रखा जाये और उनके द्वारा स्वीकृत किया जाये।
 - (5) अनुदान के लिये कोई भी मांग राज्यपाल की सिफारिश से ही की जा सकती है, उसके बिना नहीं।
 - (6) संविधान की धारा 205 के अनुसार राज्यपाल को राज्य के विधानमंडल से अनुपूरक, अतिरिक्त या आधिक्य अनुदान मागने की शक्ति प्राप्त है।
 - (7) राज्य की संचित निधि के सवध में सुरक्षा के लिये नियम बनाने का भी राज्यपाल को अधिकार है।

राज्यपाल की वित्तीय शक्तियों में यह बात विशेष रूप से उल्लेखनीय है कि राज्यपाल विधानमंडल द्वारा स्वीकृत वित्तीय विधेयकों को, अन्य विधेयकों के समान, लौटाने की शक्ति नहीं रखता। विधानमंडल द्वारा स्वीकृत वित्त विधेयकों पर राज्यपाल को पहली बार में अपनी स्वीकृति देनी पड़ती है। इससे स्पष्ट है कि एक बजट के विधानसभा द्वारा स्वीकृत होने के बाद राज्यपाल न तो उसे अस्वीकृत कर सकता है और न ही पुनर्विचार के लिये वापस भेज सकता है। केवल बजट बनाने से पूर्व उसकी स्वीकृति आवश्यक है। उसका यह दायित्व समझा गया है कि वह राज्य विधानसभा में बजट प्रस्तुत एवं स्वीकृत करवाने का प्रबंध करे और यदि ऐसा किन्हीं परिस्थितियों के कारण नहीं हो पा रहा है तो राज्यपाल अपनी विशेष शक्तियों का प्रयोग कर सकता है, क्योंकि बजट के द्वारा ही सरकार को आय और व्यय का वैधानिक अधिकार मिलता है। उसकी स्वीकृति न होने से राज्य सरकार का प्रशासनिक कार्य एक दिन भी नहीं चल सकता है। मार्च 1968 में पंजाब के राज्यपाल श्री पावटे को इसी कारण पंजाब विधानसभा को अध्यादेश जारी करके बुलाना पड़ा था और उसमें बजट प्रस्तुत करवा कर उसे स्वीकृत करवाना पड़ा था। यद्यपि बाद में पंजाब के उच्च न्यायालय में उस बजट को और विधानसभा के अधिवेशन को अवैधानिक घोषित किया था, लेकिन सर्वोच्च न्यायालय ने पंजाब और हरियाणा उच्च न्यायालय के आदेश के विरुद्ध विधानसभा बुलाकर बजट स्वीकृत कराने की अनुमति दे दी थी। 'साप्ताहिक दिनमान' में इसका विवरण इस प्रकार दिया गया था—

“पिछले दिनों जब उच्च न्यायालय ने पंजाब विधानसभा के बजट को अवैध और असंवैधानिक करार देकर राज्य में अस्थिरता की स्थिति पैदा कर दी थी, सब लोकमन में भी इस प्रश्न ने काफी सदस्यों को इस विषय पर गंभीरता से सोचने के लिये मजबूर कर दिया था। सदन में दो तरह की राय थी—एक वर्ग चाहता था कि पंजाब में तुरंत राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया जाये, तो दूसरा वर्ग राज्य विधानसभा का अधिवेशन बुलाकर

भारता सुलझाना चाहता था। उच्च न्यायालय के निर्णय से राज्य और केंद्रीय नेताओं की सिट्टी-पिट्टी धून गई थी क्योंकि जिस प्रकार के संविधान के अनुच्छेदों की राजनैतिक रूप से व्याख्या की कल्पना कर रहे थे, उस पर उच्च न्यायालय ने रोक लगाकर उन्हें यह घेतावनी दे दी कि संविधान की व्याख्या करना अतिशय नाजुक बात है। मुख्यमंत्री गिल भी उस दिन काफी परेशान थे। इस संवैधानिक संकट की शुरुआत 2 मार्च को हुई जब विधानसभा अध्यक्ष मान ने दो माह के लिये सदन को स्थगित कर दिया। केंद्रीय नेताओं से सलाह करने के बाद गिल को यह सलाह दी गई कि राज्यपाल इस आशय का एक अध्यादेश जारी करें कि जब तक विधायी विधेयक पास नहीं हो जाते, तब तक अध्यक्ष सदन को स्थगित नहीं कर सकते। तब शायद केंद्रीय नेता और विधि विशेषज्ञ भीतर ही भीतर यह बलुबी जानते थे कि संवैधानिक दृष्टि से ठीक होते हुए भी नैतिक दृष्टि से ठीक नहीं है। फिर भी राज्यपाल ने संविधान के अनुच्छेद 209 के अंतर्गत बहुत-से अधिकार अपने हाथ में ले लिये और इस तरह अध्यक्ष मान द्वारा शूल किये गये संवैधानिक संकट को आगे बढ़ाने में ही योगदान दिया।

मुख्य न्यायाधीश ने कहा कि पंजाब विनियोग विधेयक सख्या 1 और 2 (1968-69 वा पंजाब बजट) संविधान की धाराओं के प्रतिकूल है। सर्वमत के निर्णय में यह भी कहा गया था कि राज्यपाल द्वारा पंजाब विधानमंडल (वितीय कार्य के निपटन करने संबंधी प्रक्रिया) को दिये गये अध्यादेश भी संविधान की धाराओं के प्रतिकूल हैं। सभी न्यायाधीश इस बात पर एक एकमत थे कि विधानसभा द्वारा पास किये गये दोनों विनियोग विधेयक संविधान के प्रतिकूल हैं। लेकिन जहाँ तक अध्यादेश की संवैधानिकता का सवाल है, उसे मुख्य न्यायाधीश ने संविधान के अनुकूल बताया। अन्य न्यायाधीशों ने इस विषय में मुख्य न्यायाधीश से अपनी सहमति प्रकट की। मुख्य न्यायाधीश ने 18 मार्च, 1968 को अध्यक्ष द्वारा विधानसभा के स्थगन को संवैधानिक माना। उन्होंने यह भी माना कि जब अध्यक्ष विधानसभा स्थगित करके चले गये थे, तो उसके बाद जो भी कार्य हुआ वह कानूनी नहीं है। मुख्य न्यायाधीश के निष्कर्षों से अपनी सहमति प्रकट करते हुए न्यायाधीश कपूर ने अपने निर्णय में लिखा है कि संविधान के अनुच्छेद 213 के अंतर्गत राज्यपाल को जो अधिकार प्राप्त हैं, उनकी सीमा को लाघ कर उन्होंने संविधान के साथ धोखा किया है।

न्यायाधीश डी के भंडाजन ने मुख्य न्यायाधीश से इस बात पर जो सहमति प्रकट की कि विनियोग विधेयक असंवैधानिक रूप से पास कराया गया है, लेकिन इस बात से असहमत रहे कि राज्यपाल द्वारा अध्यादेश जारी करना वैध है। उन्होंने कहा कि "यह बात सही है कि राज्यपाल को अध्यादेश जारी करने का अधिकार है और उस अध्यादेश में उद्देश्य ही दम होता है जितना कि विधानसभा द्वारा पास किये गये कानून में। लेकिन राज्यपाल अपने इन अधिकारों का उन्हीं परिस्थितियों में प्रयोग कर सकता है जब विधानसभा का अधिवेशन न हो रहा हो और जहाँ विधान परिषद् हो वहाँ दोनों सदन अधिवेशन में न हों।

लेकिन सदन का सत्रावसान करके राज्यपाल द्वारा अनुच्छेद 213 के अंतर्गत अधिकारों का प्रयोग करना असंवैधानिक होगा।" लेकिन जैसा कि पहले कहा जा चुका है, सर्वोच्च न्यायालय ने इसके विरुद्ध अंतरिम रोधादेश के जरिये विधानसभा का अधिवेशन बुलाने की अनुमति दे दी थी जिससे राज्य का बजट स्वीकृत किया जा सके। इससे यह स्पष्ट है कि राज्य के वित्त का प्रबंध करवाना राज्यपाल का दायित्व है।

न्यायिक शक्तियाँ

राज्यपाल को राष्ट्रपति के समान ही कुछ न्यायिक शक्तियाँ भी प्राप्त हैं। उन्हे अधिकार है कि यह राज्य की कार्यपालिका शक्ति के विस्तार के अंतर्गत दण्ड पाये हुए व्यक्तियों के दण्ड को कम कर दे, स्थगित कर दे और या पूर्णतया क्षमा कर दे। किंतु जिन अपराधों का संबंध सच सरकार के अधिकार क्षेत्र के बाध हो, उनके विषय में राज्यपाल को कोई अधिकार नहीं है।" भारत का नवीन संविधान बनने से पहले भारत में क्षमादान का कानून उन्ही प्रकार था जिन प्रकार ब्रिटेन के समुद्र को प्राप्त था। वास्तव में क्षमादान करना किसी भी कार्यपालिका-प्रधान का परमाधिकार समझा जाता है। 1935 के भारत सरकार अधिनियम की धारा 295 में भी क्षमादान का अधिकार बताया गया है। इसी प्रकार 1898 के दण्ड प्रक्रिया संहिता की धारा 401, 402 व 426 में इसका उल्लेख किया गया है। यद्यत्कि जब नया संविधान लागू हुआ, तब भी 1898 के दण्ड प्रक्रिया संहिता की धारा 401 और 426 उन्ही प्रकार से मान ली गईं। भारतीय संविधान के द्वारा राष्ट्रपति को धारा 72 और राज्यपाल को धारा 161 के अनुसार क्षमादान का अधिकार दिया गया है। राष्ट्रपति और राज्यपाल की न्यायिक शक्तियों को देखने से स्पष्ट है कि राष्ट्रपति का क्षेत्र यद्यत्कि है, जहां तक मध्य कार्यपालिका का अधिकार क्षेत्र है और राज्यपाल का उन विषयों तक है जहां तक राज्य कार्यपालिका का अधिकार क्षेत्र है। कार्यपालिका की शक्तियाँ व्यवस्थापिका की शक्तियों तक रहती हैं। दूसरे शब्दों में संघीय सदन ने अनुसूची सात की पहली सूची में दिये गये जिन विषयों पर कानून बनाये हैं उनका उल्लंघन करने वाले व्यक्तियों को राष्ट्रपति क्षमा कर सकता है और राज्य विधानमंडल ने अनुसूची सात की दूसरी सूची में दिये गये विषयों पर जो कानून बनाये हैं, उनके विरुद्ध अपराध करने वाले व्यक्तियों को सजा को राज्यपाल कम, स्थगित अथवा समाप्त कर सकता है। समवर्ती सूची पर दोनों को समान अधिकार है। लेकिन फिर भी न्यायिक शक्तियों के क्षेत्र में राष्ट्रपति की शक्तियाँ राज्यपाल से बड़ी अधिक हैं। समवर्ती विषयों पर बनाये गये कानून के प्रति अपराध करने पर क्षमादान का राष्ट्रपति का अधिकार राज्यपाल के अधिकार से प्रमुखता प्राप्त करेगा। इसके अतिरिक्त धारा 72(1)(अ) के अनुसार सैनिक न्यायालय के निर्णय के विरुद्ध भी राष्ट्रपति क्षमादान कर सकता है जब कि राज्यपाल नहीं कर सकता ॥ मृत्युदण्ड को क्षमा करना, स्थगित करना, रोकना या दण्ड का स्वरूप बदलने का अधिकार राज्यपाल और राष्ट्रपति दोनों को है।

दण्ड देने का कार्य न्यायपालिका का और उसे क्षमा करने का कार्य कार्यपालिका का समझा जाता है। समय-समय पर न्यायालयों में क्षमादान की जो समीक्षा हुई उससे स्पष्ट है कि दोनों का क्षेत्र अलग है और इसमें विरोधाभास नहीं समझना चाहिये। उदाहरण के लिये शरदचन्द्र रामा का केस है। शरदचन्द्र रामा को आसाम के उच्च न्यायालय ने 3 वर्ष की कैद की सजा दी थी, लेकिन आसाम सरकार की सलाह से राज्यपाल ने उसकी सजा को कम करके 16 महीने की कर दी थी, क्योंकि लोक-प्रतिनिधित्व कानून के अनुसार दो वर्ष से अधिक सजा भुगतने वाला, उम्मीदवार के रूप में खड़ा नहीं हो सकता। इस पर यह विवाद उत्पन्न हुआ कि जब न्यायालय ने शरदचन्द्र को 3 वर्ष की सजा दे दी थी, तो उसे कम करना राज्यपाल के लिये क्या उचित था? अंत में यह निष्कर्ष निकाला गया कि न्यायालय का कार्य दण्ड देने का है और उसे कार्यान्वित करना कार्यपालिका का कार्य है। यदि कार्यपालिका-प्रधान उचित समझे तो अपने दायित्व पर उसे क्षमादान भी दे सकता है।¹⁴

इसी प्रकार के बम्बई के राज्यपाल ने कमांडर नानावती के मामले में दण्ड को स्थगित करने की शक्ति का प्रयोग किया था। यद्यपि इस बात को लेकर कार्यपालिका और न्यायपालिका के मध्य बहुत विवाद उत्पन्न हुआ, फिर भी बम्बई के उच्च न्यायालय ने यह निर्णय दिया कि सर्वोच्च न्यायालय में अपील की अनुमति के लिये दिये गये कमांडर नानावती के आवेदन का निर्णय होने तक बम्बई सरकार द्वारा नानावती की आजीवन कारावास की सजा को स्थगित करना न तो असंवैधानिक था और न ही कानून के विरुद्ध था। के एम नानावती, जो नैबिधि के अधीन था, इत्या के लिये एक साधारण फौजी अदालत द्वारा दोषी ठहराया गया और उसे आजीवन कारावास की सजा दी गई। फैसला सुना दिये जाने के बाद अभियुक्त ने सर्वोच्च न्यायालय में अपील करने की आज्ञा के लिये आवेदन दिया। उस समय बड़ नौसैनिक हिरासत में था। अभी उसे गिरफ्तार करने के लिये वारंट लागू नहीं किया गया था कि राज्यपाल ने संविधान की धारा 161 के अनुसार एक आदेश जारी किया जिसमें उस दण्ड को इस शर्त के अधीन स्थगित कर दिया गया कि अभियुक्त सर्वोच्च न्यायालय में अपील के निपटारे तक नौसैनिक हिरासत में रहेगा, जेल में नहीं रहेगा। प्रश्न यह था कि अभी जब सर्वोच्च न्यायालय ने निर्णय भी नहीं दिया तो क्या राज्यपाल को क्षमादान की शक्ति का प्रयोग करने का अधिकार था? सर्वोच्च न्यायालय ने बताया कि यदि धारा 161 के अधीन राज्यपाल की शक्तियाँ उस समय भी लागू हो सकती हैं, जब कि वह मामला सर्वोच्च न्यायालय के हाथ में है, तो कार्यपालिका और न्यायपालिका को एक ही क्षेत्र में और एक ही समय में कार्य करना पड़ेगा। वास्तव में कार्यपालिका की यह शक्ति बड़ा सीमित हो जाती है जहां धारा 142 के अनुसार कोई मामला सर्वोच्च न्यायालय में अभी विचाराधीन ही है। इसलिये क्षमा प्रदान करने का परमाधिकार और न्यायालय के क्षेत्र में कोई संपर्क नहीं है।

जब अभियुक्त ने सर्वोच्च न्यायालय में अपील का केवल आवेदन ही किया हो तब राज्यपाल क्षमादान का प्रयोग कर सकता है, लेकिन जब सर्वोच्च न्यायालय उम आवेदन को स्वीकार करके यह मामला अपने हाथ में ले लेगा तब राज्यपाल दण्ड को स्थगित करने का आदेश नहीं दे सकता। कमांडर नानावती के मामले में राज्यपाल ने इस आधार पर सजा स्थगित करने का आदेश दिया था कि अभियुक्त सर्वोच्च न्यायालय में अपील करने का इरादा रखना था। यह आदेश तब तक लागू रह सकता है जब तक कि सर्वोच्च न्यायालय उमका आवेदन स्वीकार करके अपील करने की विशेष आज्ञा न दे दे। लेकिन राज्यपाल द्वारा सजा स्थगित करने के कार्य का सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार क्षेत्र पर प्रभाव नहीं होगा और यह नहीं समझना चाहिये कि क्योंकि राज्यपाल ने सजा स्थगित कर दी है इसलिए सर्वोच्च न्यायालय मुकदमा नहीं सुन सकता। राज्यपाल का यह आदेश तभी तक लागू रहेगा जब तक मामला सर्वोच्च न्यायालय के हाथ में नहीं है। इसलिये कमांडर नानावती की सजा को स्थगित करने का अधिकार संविधान के विरुद्ध नहीं था।”

इसमें स्पष्ट है कि राज्यपाल को दण्ड कम करने, स्थगित करने, समाप्त करने या उसके स्वरूप को बदलने का परमाधिकार है लेकिन जिस समय कोई मुकदमा सर्वोच्च न्यायालय में विचाराधीन रहता है, उम समय राज्यपाल के काम क्षमायाचना नहीं की जा सकती और न ही उस समय राज्यपाल क्षमादान का अधिकारी होगा। जब न्यायालय के द्वारा दण्ड का निर्धारण करके निर्णय सुना दिया जावेगा तभी उमके लिये राज्यपाल के काम क्षमायाचना की जा सकती है। राज्यपाल के द्वारा दिये गये क्षमादान के विरुद्ध अपील नहीं की जा सकती है। लेकिन क्षमादान की शक्ति का प्रयोग ऐसी परिस्थिति में नहीं करना चाहिये जो उसे अवैध, अनैतिक या अमभव बना दें।

विवेकगत शक्तियाँ

भारत में केंद्र के समान ही राज्यों की शासन व्यवस्था भी संसदीय है। यद्यपि बाहर से यही लगता है कि जिस प्रकार का संसदीय शासन केंद्र में है वैसा ही संसदीय शासन राज्यों में भी है। किंतु भारत के राष्ट्रपति और राज्यों के राज्यपाल की शक्तियों में स्पष्ट रूप से भिन्नता है और यह भिन्नता स्वविवेक की शक्तियों की है। संविधान की धारा 163(1) में उपबोधित किया गया है कि “जिन बातों में संविधान द्वारा या संविधान के अधीन, राज्यपाल से यह अपेक्षा की जाती है कि वह अपने कार्यों को स्वविवेक से करे, उन बातों को छोड़कर राज्यपाल को अपने कार्यों का निर्वहन करने में सहायता और परामर्श देने के लिये मंत्रिपरिषद् होंगी।” स्पष्ट है कि यद्यपि संविधान द्वारा राष्ट्रपति को किसी भी प्रकार के कार्यों के निर्वहन में स्वविवेक की छूट नहीं दी गई है किंतु इसके विपरीत राज्यपाल को यह अधिकार दिये गये हैं कि वे अपने स्वविवेकी कार्यों के निर्वहन में विवेक से कार्य ले सकते हैं। इस प्रकार के निर्णय करने में यह आवश्यक नहीं समझा गया है कि राज्यपाल अपने मंत्रियों से परामर्श ले अथवा उनसे परामर्श के अनुसार आचरण करे। संविधान में

प्रयुक्त वाक्यांश 'स्व विवेक से' 1935 के भारत सरकार अधिनियम का स्मरण कराता है जिसमें भी यह वाक्यांश प्रयुक्त किया गया था। लेकिन जहाँ 1935 के अधिनियम के अंतर्गत प्रांतीय राज्यपाल के स्वविवेकी अधिकार क्षेत्र की स्पष्ट सीमाएँ निर्धारित की गई थी वहाँ भारतीय संविधान में ऐसा नहीं किया गया है। संविधान द्वारा राज्यपाल की विवेकागत शक्तियाँ परिभाषित नहीं की गई हैं। केवल एक स्थल पर यह संकेत मिलता है कि राज्यपाल, राष्ट्रपति के पूर्वानुमोदन से कुछ आदिम-जाति क्षेत्रों का प्रशासन स्वविवेक से करेगा। यह प्रश्न उत्पन्न होने पर कि राज्यपाल की स्वविवेक की शक्तियाँ कौन-कौन सी हैं, संविधान सभा में डॉ॰ अम्बेडकर ने स्पष्ट शब्दों में उत्तर दिया था—“वास्तव में संविधान में केवल दो ही स्थानों पर उन कार्यों का उल्लेख मिलता है जिन्हें राज्यपाल अपने स्वविवेक के अंतर्गत करेगा और यह आमान के राज्यपाल के लिये छठी अनुसूची के भाग 9(2) और 18 में लिखा हुआ है।”¹ किंतु इसके साथ-साथ भारतीय संविधान में राज्यपाल को यह अधिकार दिये गये हैं कि वह इस सचय में निर्णय कर सकता है कि किसी विषय का वह स्वविवेक से निर्णय करे। उस विषय में स्वविवेक से लिया गया उसका निर्णय अंतिम होगा।”

वास्तव में राज्यपाल का व्यक्तित्व दोहरा है। कुछ बातों में संविधान द्वारा राज्यपाल से यह अपेक्षा की जाती है कि वह स्वविवेक से कार्य करे। यह बातें मंत्रिमंडल की सहायता और सलाह के अंतर्गत नहीं आतीं। यदि मंत्रिमंडल और राज्यपाल के बीच यह विवाद और प्रश्न उठे कि अमुक विषय राज्यपाल का स्वविवेक से किये जाने वाले कार्यों में है अथवा नहीं, तो राज्यपाल का स्वविवेक से किया जाने वाला निर्णय अंतिम होगा और राज्यपाल द्वारा की गई किसी बात की मान्यता पर इस कारण से कोई आपत्ति नहीं की जायेगी कि उसे स्वविवेक से कार्य करना चाहिये अथवा नहीं। संवैधानिक उपबन्धों का ध्यानपूर्वक अध्ययन करने से यह स्पष्ट हो जाता है कि राज्यपाल केवल कठपुतलीमात्र नहीं है। वह ऐसा कार्यधिकारी है जिसे राज्य के प्रशासनिक कार्यों में महत्वपूर्ण भाग लेना पड़ता है और मौका पड़ने पर स्वविवेकी शक्तियों का प्रयोग तथा विशेष उत्तरदायित्वों का पालन करना पड़ता है। यद्यपि राज्यपाल को संविधान द्वारा स्पष्ट रूप से निर्दिशित नहीं किया गया है कि वह स्वविवेक के अंतर्गत कौन से कार्य करेगा, फिर भी कुछ कार्य ऐसे हैं जिनके विषय में वह अपने विवेक के अनुसार कार्य करने की स्थिति में होगा। वे कार्य इस प्रकार हैं—

(1) मुख्यमंत्री की नियुक्ति—राज्यपाल के द्वारा मुख्यमंत्री नियुक्त किया जाता है। न्यायिक निर्णय द्वारा भी इस बात की पुष्टि हो चुकी है कि मुख्यमंत्री की नियुक्ति राज्यपाल अपने स्वतंत्र निर्णय से करेगा।² ससदीय शासन के अनुसार भारत में एक स्थापित परंपरा है कि निर्वाचन के तुरंत बाद बहुमत प्राप्त दल एक नेता चुन लेता है और उस नेता को राज्यपाल मुख्यमंत्री पद सम्भालने के लिए आमंत्रित करता है। जब तक विधानसभा में स्पष्ट बहुमत है तब तक राज्यपाल को मुख्यमंत्री नियुक्त करने में अपने विवेक से कार्य करने की

आवश्यकता नहीं है, क्योंकि उसे बहुमत दल के नेता को ही मुख्यमंत्री बनाना होगा। किंतु हो सकता है कि राज्यों में सदा ऐसी सुखद स्थिति न रह पाये, अर्थात् किसी भी एक दल को स्पष्ट बहुमत न मिले तब मुख्यमंत्री के चुनाव में राज्यपाल स्वविवेक से कार्य लेगा। वास्तव में मद्रास और त्रावकोर-कोचीन में 1952 के प्रथम निर्वाचन के बाद और केरल तथा उड़ीसा में 1957 के द्वितीय सामान्य निर्वाचन के बाद ऐसा ही हुआ था। ऐसी दशा में आवश्यक बहुमत बनाने और सरकार बनाने के लिए विभिन्न दलों का आपस में मिलना स्वाभाविक है। सामान्यतः इस प्रकार के सम्मिलन के पीछे सगठन का कोई बल नहीं होगा। ये दल केवल सत्ता हथियाने के लिए अधिक उत्सुक रहते हैं। ऐसी स्थिति में राज्यपाल अपने विवेक का प्रयोग कर सकता है। उसे शांत मन से सारी स्थिति को समझना होता है और यह निर्णय करना होता है कि सयुक्त मंत्रिमंडल का नेता किसको माना जाये।

भारत में क्योंकि द्विदल पद्धति विकसित नहीं हो पाई है जो कि ससदीय शासन को सफलतापूर्वक चलाने में सहायक सिद्ध हो सकती थी, इसके विपरीत यहाँ बहुदल पद्धति है जहाँ अनेक दल निर्वाचन में भाग लेते हैं और स्पष्ट बहुमत किसी को भी नहीं मिल पाता है, इसलिए ऐसी स्थिति में मुख्यमंत्री किसको बनाया जाये, इसका निर्णय राज्यपाल स्वविवेक से करेगा।

(2) मंत्रिमंडल को पदच्युत करना—भारत के संविधान में यह उपबन्ध है कि “मंत्रिगण राज्यपाल के प्रसाद पर्यन्त पदासीन रहेंगे।” इस उपबन्ध के क्षेत्र की व्याख्या करते हुए डॉ॰ अम्बेडकर ने यह स्पष्ट किया था कि—“मुझे इस बात में रघुमात्र भी संदेह नहीं है कि संविधान का तात्पर्य यह है कि मंत्रिमंडल तब तक पदासीन रहेगा जब तक कि उसे विधानसभा के बहुमत का समर्थन प्राप्त है। ‘प्रसाद पर्यन्त’ का अर्थ यह है कि यह प्रसाद अथवा प्रमत्तता मंत्रिमंडल का विधानसभा का विश्वास खो देने के बाद नहीं रहेगा और इस परिस्थिति में यह अनुमान है कि राज्यपाल अपनी प्रसन्नता का प्रयोग मंत्रिमंडल को पदच्युत करने के लिए करेगा।”¹⁴

भारत के ससदीय प्रजातंत्र में जो एक दोषपूर्ण परंपरा तेजी से विकसित हो रही है वह है दल बदलने की परंपरा। कई बार सत्ताशून्य दल में फूट पड़ जाती है और उसके सदस्यों का एक गुट विरोधी दल में जा मिलता है। स्पष्ट है कि ऐसी स्थिति में मंत्रिमंडल को आवश्यक बहुमत का समर्थन नहीं रहेगा। लेकिन फिर भी यह सत्ता को अपने हाथ में रखने को उत्सुक रहता है, इसलिए वह स्वयं को आने वाले अविश्वास के प्रस्ताव से बचाने के लिए राज्यपाल को विधानसभा का सत्रावधान कर देने की सलाह देता है। इसी बीच विरोधी दल भी राज्यपाल के पास यह अनुरोध लेकर पहुंच सकता है कि वह मंत्रिमंडल को पदच्युत कर दे, क्योंकि मंत्रिमंडल को बहुमत का विश्वास नहीं रहा है और विरोधी दल को सरकार बनाने के लिए आमंत्रित करे। इस प्रकार एक चक्कर में झाल देने वाला राजनैतिक सफ़ट उपस्थित हो जाता है। यह एक ऐसा मामला है जिसमें राज्यपाल से अपने

विवेक का प्रयोग करने की आग की जलती है। यद्यपि सामान्यतः वह किसी मंत्रिमंडल को, यदि उसे बहुमत का विश्वास प्राप्त है, पदच्युत नहीं करेगा। परन्तु यदि वह मंत्रिमंडल राष्ट्रीय सुरक्षा या एकता के लिए हानिकारक गतिविधियों में लगा हो, तो प्रशासन की शुद्धता के लिए और उस मंत्रिमंडल द्वारा फैताये गये भ्रष्टाचार के उन्मूलन के लिए राज्यपाल राष्ट्रपति से परामर्श लेकर अपनी विवेकपूर्ण शक्तियों का प्रयोग करके उसे पदच्युत कर सकता है।

श्री एम बी पायली के शब्दों में—“यद्यपि ये सामान्य परिस्थितियाँ नहीं हैं, फिर भी एक ऐसे देश में, जहाँ लोकतंत्रीय सम्पाद अभी विकास की ही दिशा में हैं, और देश के कुछ भागों में प्रादेशिक, भाषागत तथा अन्य विघटनकारी निष्ठाएँ अब भी जोर पकड़े हुए हैं, इस प्रकार की आकस्मिक घटनाओं की संभावना कठिन नहीं है। और मौके पर उपस्थित राज्यपाल ही एक ऐसा व्यक्ति है जो सारी स्थिति को भाव सकता है और उचित कार्यवाही, जिसमें मंत्रिमंडल को पदच्युत करना भी सम्मिलित है, कर सकता है।”

(3) विधानसभा को विघटित करना—इसमें सन्देह नहीं है कि सामान्य परिस्थितियों में राज्यपाल विधानसभा को उसके निपट कार्यकाल पूरा होने के पहले भंग नहीं कर सकता। फिर भी समझौते शासन प्रणाली में राजनैतिक अस्थिरता की स्थिति को समाप्त करने के लिए निर्वाचन मण्डल की इच्छा को जानने के लिए इस प्रकार का विघटन संभव है। भारतीय संविधान में समझ भंग करने का अधिकार राष्ट्रपति को धारा 85(2)(ब) के अनुसार है और राज्य विधानसभा को राज्यपाल द्वारा भंग करने का अधिकार धारा 174(2)(ब) के अन्तर्गत दिया गया है।

इस विषय पर ब्रिटेन में संविधान के व्यावहारिक स्वरूप का अनुसरण किया जा सकता है, जहाँ कि संसद को भंग करने का अधिकार ब्राउन का एक विशेषाधिकार है। 19वीं शताब्दी में यह एक विवादामय प्रश्न था कि क्या संवैधानिक रूप में सत्रम्भ को प्रधानमंत्री की संसद भंग करने की सलाह स्वीकार कर लेनी चाहिये? उस समय मशरानी विक्टोरिया और उसके मंत्रियों में पत्रव्यवहार से यह स्पष्ट किया गया था कि कुछ विशेष परिस्थितियों में संसद भंग करने की सलाह को अस्वीकृत करने का रानी का संवैधानिक अधिकार है। लेकिन अभी तक का इतिहास देखने से पता चलेगा कि ब्रिटेन में सत्रम्भ ने संसद भंग करने की सलाह को अस्वीकृत नहीं किया। इस विषय पर ब्रिटेन में दो मत हैं। एक पक्ष का मत है कि सत्रम्भ अपने विवेक से संसद भंग करने का आदेश न देकर विरोधी दल को सरकार बनाने के लिये आमंत्रित कर सकता है। इसके विपरीत दूसरे पक्ष का विचार है कि सत्रम्भ को अपने विवेक से निर्णय लेने का अधिकार नहीं है और उसे संसद भंग करने का आदेश देना ही चाहिये।

श्री साम्बी ने भी इसका समर्थन किया कि राजा इस विषय में अपने विवेक से कार्य नहीं कर सकता। उसके अनुसार जनता से सर्वोच्च राजा के कार्य जनमत के अनुरूप, और जनता के प्रतीक के रूप में मंत्रिमंडल जो सलाह दे, वैसे होने चाहिये।¹⁰ यदि यह स्वतंत्र

रूप से निर्णय लेता तो दलबंदी में फस जायेगा और तटस्थ व निष्पक्ष सवैधानिक प्रभु नहीं रह पायेगा।

इसके विपरीत कीय का विचार था कि अपनी जनता की भलाई के लिये राजा को संसद भंग करने के विषय में स्वविवेक का अधिकार होना चाहिये।" वह प्रधानमंत्री की संसद भंग करने की सलाह को मान सकता है और अपने मंत्रियों को त्यागपत्र देने के लिये कह सकता है और यदि वे ऐसा नहीं करते तो स्वयं उन्हें पदच्युत कर सकता है। जेनिंग्स ने भी बताया कि भले ही रानी प्रधानमंत्री की सलाह को अम्बीकृत नहीं कर सकती, लेकिन संविधान को स्वाभाविक रूप से चलाने के लिए और प्रजातंत्र की रक्षा के लिए वह अपने विवेक से निर्णय कर सकती है। वह लिखता है कि—"रानी का काम यह देखना है कि स्वाभाविक रूप से सवैधानिक कार्य होते रहें। वह किसी भी ऐसी सलाह को मानने से इकार कर सकती है जो सवैधानिक प्रजातंत्र के विरुद्ध हो।"⁴

कार्यपालिका प्रधान को ही व्यवस्थापिका भंग करने का अधिकार है। भारत के राज्यों में यह शक्ति राज्यपाल में निहित है। हो सकता है कि मंत्रिमंडल उसे विधानमभा भंग करने की या न करने की सलाह दे। इस विषय में भी राज्यपाल को उस राज्य के हित में अपने विवेक के अनुसार कार्य करने का पूरा अधिकार है। उदाहरण के लिये 1955 में त्रावकोर-कोचीन में एक पराजित मंत्रिमंडल ने राज्यपाल को विधानमभा भंग करने की सलाह दी थी, किंतु राज्यपाल ने उस सलाह को नहीं माना। इसी प्रकार 1967 में मध्यप्रदेश के बहुमत छोड़े हुए मुख्यमंत्री ने भी राज्यपाल को विधानमंडल भंग करने की सलाह दी थी किंतु राज्यपाल ने ऐसा आदेश नहीं दिया था। यह स्पष्ट है कि विधानसभा को राज्यपाल अपने विवेक के अनुसार ही भंग कर सकता है। राज्यपाल समिति ने भी अपनी रिपोर्ट में इस बात की पुष्टि की है कि विधानमभा में बहुमत छोड़े हुए मंत्रिमंडल की विधानमभा भंग करने की सलाह राज्यपाल पर बंधनकारी नहीं है।"

(4) राष्ट्रपति को संकटकालीन घोषणा की सलाह देना—जिम ग्यति में राज्य के मामलों में राष्ट्रपति का हस्तक्षेप और उस राज्य में संकटकाल को लागू करना आवश्यक हो—इस बान का निर्णय करना भी एक महत्वपूर्ण कार्य है जो कि राज्यपाल को सौंपा गया है। हो सकता है कि उस राज्य की सरकार उसे यह सलाह देना न चाहे कि वह राष्ट्रपति से उस राज्य में संकटकालीन घोषणा के लिये मिफारिश करे। डॉ. अण्वेडकर के शब्दों में—"इस प्रकार की रिपोर्ट मंत्रिमंडल की सलाह के अंतर्गत प्रस्तुत नहीं की जा सकती क्योंकि इसमें राज्य में सवैधानिक शासन को स्थगित कर दिया जायेगा। स्वाभाविक है कि कोई भी मंत्रिमंडल राज्यपाल को इस प्रकार की सलाह देने के पक्ष में नहीं होगा जिसमें उसके शासन की ही समाप्ति हो जाये।"⁵ ऐसी ग्यति में यदि राज्यपाल राष्ट्रपति को उस राज्य में सवैधानिक तंत्र के भंग हो जाने की रिपोर्ट भेजता है, तो स्पष्ट ही यह स्वविवेक की शक्ति के अनुसार ही ऐसा करता है। प्रारम्भ में पंजाब, पंजु, आंध्र, त्रावकोर

को कोई भी जानकारी मागने की शक्ति इसलिये देना चाहते हैं कि जिससे वह अच्छे और शुद्ध प्रशासन के विषय में अपने कर्तव्यों का पालन कर सके।¹⁰³

राज्यपाल जिस समय मुख्यमंत्री से राज्य शासन से संबंधित कोई सूचना मांगता है, तब वह सूचना देना मुख्यमंत्री के लिये आवश्यक होता है।

(7) विधेयक को पुनर्विचार के लिये लौटा देना—विधानमंडल जो विधेयक स्वीकृत करता है, उस पर राज्यपाल की स्वीकृति आवश्यक है। एक संवैधानिक अध्यादेश के रूप में प्रतिनिधियों ने बहुमत से जो विधेयक पारित किया है, उसे राज्यपाल को स्वीकृत कर देना चाहिये। लेकिन राज्यपाल यदि अपने विवेक से यह निर्णय करे कि यह विधेयक देश व राज्य के हित में नहीं है, तो उसमें सशोधन का सुझाव देकर विधानमंडल के पास पुनर्विचार के लिए लौटा सकता है।

(8) विधेयक का राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिये भेजना—कूट विषय ऐसे निर्धारित कर दिये गये हैं कि यदि उन पर राज्य विधानमंडल कानून बनाता है तो राज्यपाल उस विधेयक को राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिये रख सकता है। कोई भी विधेयक उस निश्चित विषय से संबंधित है अथवा नहीं—इसका निर्णय अपने विवेक से करता है और उसका निर्णय अंतिम होता है।

(9) अध्यादेश के लिये राष्ट्रपति का अनुदेश मांगना—जब विधानमंडल का अधिवेशन नहीं हो रहा हो और तत्काल किसी आदेश की आवश्यकता है तो राज्यपाल अध्यादेश जारी कर सकता है, जो कि कानून के समान ही प्रभावकारी रहता है। यद्यपि कई अध्यादेश राज्यपाल मुख्यमंत्री की सलाह से जारी करता है, लेकिन किसी विशेष अध्यादेश को जारी करने से पूर्व वह राष्ट्रपति से अनुदेश की याचना कर सकता है और राष्ट्रपति के आदेश के अनुसार कार्य कर सकता है।

(10) आसाम के राज्यपाल की स्वविवेक की शक्तियाँ—संविधान के द्वारा आसाम राज्य के राज्यपाल को स्पष्ट रूप से वे विषय बता दिये गये हैं जिसमें वह मुख्यमंत्री की सलाह के अनुसार कार्य करने को बाध्य नहीं होगा बल्कि अपने विवेक से निर्णय लेकर उन कार्यों को करेगा। आसाम के राज्यपाल के स्वविवेक के क्षेत्र में ये विषय आते हैं—आदिम जाति क्षेत्रों की कुछ प्रशासनिक समस्याओं का हल करना, उसमें राज्य तथा स्वायत्तशासी जिलों की जिम्मा परिपदों के खनिज स्वामित्व संबंधी विवादों का निर्णय करना।

(11) सन् 1975 में संविधान में अद्वितीय सशोधन किया गया, जिसके अनुसार भारतीय सच में मिक्किम का विलय कर बार्दसर्वे नवीन राज्य का उदय हुआ। इस नवीन संविधान सशोधन के माध्यम से अनुच्छेद 371(1) के अनुसार भारतीय सच के अन्य राज्यों के राज्यपालों की तुलना में मिक्किम के राज्यपाल को कुछ और 'विशिष्ट उत्तरदायित्व एवं शक्तियाँ' प्रदान की गई हैं। प्रतिपक्ष के नेताओं द्वारा 'विशिष्ट उत्तरदायित्व एवं शक्तियों' पर आपत्ति का उत्तर देते हुए श्री बाई बी चव्हाण ने बताया कि मिक्किम हमारे देश का

सीमावर्ती राज्य है इसलिये राष्ट्रीय सुरक्षा की उपेक्षा नहीं की जा सकती।”

इसके अतिरिक्त 1956 में राज्यों के पुनर्गठन से और संविधान में एक नया अनुच्छेद 371 जोड़ दिये जाने से राष्ट्रपति को यह अधिकार मिल गया है कि वह पंजाब, आंध्रप्रदेश और महाराष्ट्र में राज्यपालों के किसी भी विशेष उत्तरदायित्व के लिये व्यवस्था कर सके। इससे राज्यपाल की विवेकगत शक्तियाँ बड़ा क्षेत्र और भी अधिक बढ़ जाता है। संविधान की धारा 239 के अनुसार किसी राज्य का राज्यपाल केंद्र शासित प्रदेश का प्रशासक भी नियुक्त किया जा सकता है, और उस केंद्र शासित प्रदेश के प्रशासन में राज्यपाल उस राज्य के मंत्रिमंडल की सलाह से कार्य नहीं करेगा, क्योंकि राज्य मंत्रिमंडल को केंद्र शासित प्रदेश में शासन करने का अधिकार किसी भी तरह नहीं है।” राष्ट्रपति के 4 नवम्बर, 1957 के आदेश से राज्यपाल की स्थिति और भी सुदृढ़ हो गई है। इसके अनुसार पंजाब की प्रादेशिक समिति और मंत्रिमंडल में किसी विषय पर मतभेद हो तो वह विषय मुख्यमंत्री के द्वारा राज्यपाल को भेजा जायेगा और उस पर राज्यपाल का निर्णय अंतिम होगा। मंत्रिमंडल उसे मानने के लिये बाध्य होगा और उसी के अनुसार कार्यवाही की जायेगी।”

राज्यपाल के उक्त स्वविवेक की शक्तियों और उनके विशेष उत्तरदायित्व के संबंध में यह भ्रम नहीं होना चाहिये कि राज्यपाल के यह स्वविवेक के कार्य निरपेक्ष हैं। यह नहीं भूलना चाहिये कि निरपेक्ष स्वविवेक निरंकुशता का प्रतीक है, अतः सनदीय शासन व्यवस्था में इसका कोई स्थान नहीं हो सकता है। एक प्रजातन्त्रात्मक संविधान राज्यपाल को किसी भी परिस्थिति में निरंकुश सत्ता प्रदान नहीं कर सकता। भारतीय संविधान, जो कि स्पष्टतः एक आदर्श लोकतन्त्रात्मक संविधान है और भारत में सनदीय शासन व्यवस्था की स्थापना करता है, इस बात को सुनिश्चित रूप से स्थापित कर देता है कि राज्यपाल किसी भी परिस्थिति में एक निरंकुश सत्ताधारी के रूप में आचरण नहीं कर सकता। राज्यपाल के स्वविवेक के कार्यों से एक बात स्पष्ट है कि राज्यपाल इन कार्यों को मंत्रिमंडल की सलाह के बिना ही करेगा। लेकिन ऐसा भी हो सकता है कि मंत्रिमंडल की सलाह के विरुद्ध राज्यपाल द्वारा कार्य करने पर विरोध स्वरूप मंत्रिमंडल अपने पद से त्यागपत्र दे दे और विकल्प में राज्यपाल दूसरा मंत्रिमंडल न बना सके। ऐसी स्थिति में या तो राज्यपाल मंत्रिमंडल की सलाह मान लेगा या उग्र मतभेद होगा, तो वह विधानसभा भी भंग कर सकता है। यदि पुनर्निर्वाचन में किसी अन्य दल को बहुमत मिलता है तो उसका अर्थ होगा कि राज्यपाल का कार्य उचित था। किंतु यदि सयोग से फिर पहले वाले दल को ही बहुमत मिलता है और वही मंत्रिमंडल बनता है तो राज्यपाल के सामने मंत्रिमंडल की सलाह मानने के सिवा कोई रास्ता नहीं रहेगा। ऐसी स्थिति में यह माना जायेगा कि राज्यपाल के स्वविवेक द्वारा किये गये कार्य को जनता की सहमति नहीं मिली।

यह भी प्रश्न उत्पन्न हो सकता है कि जब राज्य के शासन की वास्तविक शक्तियाँ मंत्रिमंडल के पास हैं तो मंत्रिमंडल की इच्छा के विपरीत राज्यपाल को स्वविवेक की शक्तियाँ

क्यों दी गई? इसका उत्तर यह हो सकता है कि सामान्य परिस्थितियों में तो राज्यपाल मंत्रिमंडल की सलाह में ही कार्य करेगा किंतु जब संविधान के प्रति निष्ठा, कानून और व्यवस्था या राज्यपाल का पद ग्रहण करते समय ली गई शपथ की सुरक्षा का प्रश्न उत्पन्न होगा तो राज्यपाल स्वविवेक से कार्य कर सकता है।¹⁷ यद्यपि राज्य मंत्रिमंडल अथवा राज्य विधानमंडल राज्यपाल पर कोई टोम रोक नहीं लगा सकते किन्तु राष्ट्रपति के पास राज्यपाल को नियंत्रित करने की महत्वपूर्ण और निर्णायक शक्ति है। राज्यपाल अपने स्वविवेक के प्रयोग में एकदम स्वतंत्र नहीं है। एक महत्वाकांक्षी तथा विरोधी आचरण वाले राज्यपाल का राष्ट्रपति विरोध कर सकता है और उचित समझने पर वह उम पदच्युत भी कर सकता है। अंतिम विश्लेषण से यह स्पष्ट हो जाता है कि सामान्य अथवा अमामान्य परिस्थितियों में राज्यपाल अपने स्वविवेक के अधिशर के प्रयोग में स्वतंत्र नहीं है। अपने सामान्य कार्यों में यदि वह मंत्रिमंडल की सलाह नहीं मानेगा तो राजनैतिक परिस्थिति ऐसी करबट लेगी जिनमें उनकी पदस्थिति अवश्यम्भावी है। अमामान्य परिस्थितियों में उन्हे कुछ घातविक सत्ता प्राप्त होती है। किन्तु अमामान्य परिस्थितियों में जैसे युद्ध अथवा आतंकिक अशांति या राज्य में सदैधानिकतंत्र की विफलता आदि में राज्यपाल राष्ट्रपति के अभिकर्ता के रूप में कार्य करेगा और स्वयं अपना स्वामी तब भी नहीं हो पायेगा।

कुलाधिपति के रूप में कार्य

यद्यपि संविधान में यह प्रावधान नहीं है किन्तु फिर भी लगभग सभी राज्यों की व्यवस्थापिका ने यह सदैधानिक व्यवस्था की है कि राज्यपाल राज्य में, केंद्रीय विश्वविद्यालयों को छोड़कर, अन्य सभी विश्वविद्यालयों का पदेन कुलाधिपति बनाया जायेगा। राज्यपालों को विश्वविद्यालयों का कुलाधिपति बनाने की यह व्यवस्था ब्रिटिश शासन काल से ही चली आ रही है। उस समय अंग्रेजों ने अपने राज्यपालों को विश्वविद्यालय का कुलाधिपति इसलिये बनाया था कि ये बड़ा ब्रिटिश साम्राज्य के हितों की रक्षा कर सकें। वर्तमान समय में राज्यपाल कुलाधिपति के रूप में विश्वविद्यालय और सरकार के बीच मध्यस्थता का कार्य करता है।

कुलाधिपति के रूप में राज्यपाल की शक्तियों की व्याख्या विधानमंडल के द्वारा कानून बनाकर की गई है। उसके अनुसार राज्यपाल को विश्वविद्यालय के प्रशासन का संचालन करना होता है। विश्वविद्यालय में उपाधि-वितरण के अवसर पर वह कार्यक्रम और समारोह का संचालन करता है। कुछ विश्वविद्यालयों में वह केवल स्वर्ण पदक का वितरण करता है और कुछ में उपाधियों का भी। वह विश्वविद्यालय की सीनेट का अध्यक्ष होता है और उसके अध्यादेश और विधान को स्वीकृति देता है। विश्वविद्यालय की सम्पत्तियों, जैसे सीनेट, सिण्डिकेट के निर्वाचन, सदस्यों के कार्यकाल आदि के सश्व में उसका निर्णय अंतिम होता है। विश्वविद्यालय के किसी भी मामले से संबंधित फाइल को वह देख सकता है।

उन्हे विश्वविद्यालय के भवन, अध्यापन कार्य, साज-सामान सहित किसी भी मामले का निरीक्षण करने का अधिकार है। यदि वह आवश्यक समझे तो सीनेट और सिण्डिकेट

में कुछ सदस्यों को मनोनीत भी कर सकता है।¹⁰

कुलाधिपति के रूप में राज्यपाल का व्यक्तित्व दोहरा होता है। वह राज्य कार्यपालिका का प्रधान है और विश्वविद्यालय का सर्वोच्च अधिकारी भी। राज्यपाल के शासकीय कार्य और कुलाधिपति के कार्यों में थोड़ा-सा अंतर है। एक बात तो यह है कि कुलाधिपति विश्वविद्यालय का अधिकारी है और उसे विश्वविद्यालय कानून के अनुसार कार्य करना पड़ता है। राज्यपाल को कुलाधिपति के रूप में कार्य करते समय अपने मंत्रिमंडल की सलाह लेनी चाहिये कि नहीं इस पर विभिन्न मत हैं। राज्यपाल समिति ने अपनी रिपोर्ट में सुझाव दिया कि राज्यपाल को कुलाधिपति के कार्य मंत्रिमंडल की सलाह के अनुसार करने चाहिये।¹¹

कुछ लोगों का यह भी आरोप है कि सरकार और विश्वविद्यालय के हितों में संघर्ष होने पर राज्यपाल सरकार के हितों को प्रधानता देता है और निष्पक्ष रूप से कार्य नहीं कर पाता।¹² राज्यपाल के कारण विश्वविद्यालय की स्वायत्तता भी नष्ट होती है क्योंकि उसके माध्यम से शासन विश्वविद्यालय के मामलों में हस्तक्षेप करता है। लेकिन यह आरोप पूर्णतः सही नहीं है, क्योंकि कुछ राज्यपालों ने राज्य सरकार से स्वतंत्र और सक्रिय रूप में विश्वविद्यालय के कुलाधिपति का कार्य किया है। बल्कि इसके साथ ही उन्होंने शासन के हस्तक्षेप से विश्वविद्यालय का बचाव भी किया है। उदाहरण के लिये विहार के तत्कालीन राज्यपाल श्री आधर ने राज्य के मंत्री और उपमंत्री से विश्वविद्यालय की सिडीकेंट और महाविद्यालय की प्रशासिका से त्यागपत्र दिलाये थे।¹³ एक कुलाधिपति के रूप में उन्होंने राज्य शासन से पृथक् रूप में कार्य करने का प्रयास किया था। इस बात की पुष्टि विहार के शिक्षा मंत्री श्री सत्येन्द्र नारायण सिन्हा के द्वारा विधानसभा में की गई थी कि यहाँ राज्यपाल ने कुलाधिपति के रूप में प्रशस्तनीय ढंग से कार्य किया था।

मध्यप्रदेश में विभिन्न अधिनियमों से शासित होने वाले विभिन्न विश्वविद्यालयों के प्रशासन में एकरूपता एवं समरूपता लाने के लिये 1973 में मध्यप्रदेश विधानसभा द्वारा मध्यप्रदेश विश्वविद्यालय अधिनियम पारित किया गया।¹⁴ इस अधिनियम के अन्तर्गत मध्यप्रदेश का राज्यपाल कुलाधिपति के रूप में ज्यादा स्पष्ट और तुलनीय हुई समान भूमिका को निभा सकेगा। इसमें कुलाधिपति होने के नाते राज्यपाल को अनेक शक्तियों से विभूषित किया गया।

कुलाधिपति के रूप में राज्यपाल की भूमिका के विषय में एक विचार यह है कि राज्यपाल पदेन कुलाधिपति होता है। कुलाधिपति के रूप में वह राज्य के कार्यपालिका प्रधान का कार्य नहीं करता है इसलिये विश्वविद्यालयीन प्रश्नों के संदर्भ में वह अपने मंत्रिमंडल का परामर्श मानने के लिये बाध्य नहीं है।¹⁵ इस विषय में भारत के महान्यायवादी ने भी अपना मत व्यक्त करते हुए कहा कि कुलाधिपति विश्वविद्यालयीन मामलों में अपने स्वयंसेवक एवं व्यक्तिगत निर्णय से कार्यवाही कर सकता है।¹⁶

स्पष्ट है कि कुलाधिपति की निष्पत्ति तथा विश्वविद्यालय के अन्य विषयों के संदर्भ में राज्यपाल अपने स्वयंसेवक से कार्य करने का अधिकार स्वतंत्र है परंतु व्यावहारिक दृष्टि से यह

अपने मंत्रिमंडल के परामर्श में कार्य करता है। विश्वविद्यालय क्षेत्रों में यह भी अनुभव किया जाता है कि विश्वविद्यालय में विभिन्न समितियों में मनोनयन के समय राज्यपाल को कूलपति से परामर्श करना चाहिये क्योंकि विश्वविद्यालय के सुशासन के लिये अतन कूलपति ही उत्तरदाई है।"

बदलती हुई परिस्थितियों में राज्यपाल को कूलाधिपति के रूप में अपन ज्ञान एवं अनुभव के आधार पर बड़ी दक्षता से यथार्थ भूमिका का निर्वाह करना चाहिये ताकि वह प्रदेश में उच्च शिक्षा के विकास, विस्तार का सही सरक्षक मित्र हो सके। विश्वविद्यालयीन प्रशासन में यह एक सार्थक भूमिका निभा सकता है।

अन्य कार्य

इसके अतिरिक्त राज्यपाल को और भी विविध प्रकार के कार्य करने पड़ते हैं। वह राज्य लोक सेवा आयोग का वार्षिक प्रतिवेदन प्राप्त करता है और उसे समीक्षा के लिये मंत्रिमंडल के पास भेजता है। मंत्रिमंडल की समीक्षा प्राप्त होने पर वह दोनों प्रलेखों को विधानसभा के अध्यक्ष के पास भेज देता है। अध्यक्ष उन्हें विधानमंडल के पास पेश करता है। राज्य के आय-व्यय के बारे में महालेखपाल के प्रतिवेदन को भी राज्यपाल इसी प्रकार निपटता है। राज्यपाल के कार्यों को देखने से स्पष्ट है कि उसकी भूमिका द्विमुखी है। उसमें न केवल केंद्र को ही लाभ है किन्तु यदि राज्य चाहे तो वे भी लाभ उठा सकते हैं। राज्यपाल की नियुक्ति राष्ट्रपति करता है और उसे राष्ट्रपति की आज्ञा और कान बड़ा जाता है। इसमें तात्पर्य यह है कि राज्यपाल से आज्ञा की जाती है कि वह केंद्र को राज्य सक्षमी मुद्रणाए देता रहे जिससे केंद्र किमी आकस्मिक घटना या आवश्यकता के लिये तैयार रहे। भारतीय सच के अंतर्गत राज्यपाल को केंद्र और राज्यों में एकरसता स्थापित करनी है।

यदि हम संविधान की धारा 160 पर ध्यान दें तो देखेंगे कि राज्यपाल केंद्र और राज्य के सबंधों को सुविधाजनक रखने में एक महत्वपूर्ण काम कर सकता है। धारा 160 में लिखा है कि इस संविधान में—“उपबन्ध न की हुई किमी आकस्मिकता में राज्य के राज्यपाल के कार्यों के निर्वाह के लिये राष्ट्रपति जैसा उचित समझे वैसा उपबन्ध बना सकेगा।” इसका अर्थ यह हुआ कि यदि राष्ट्रपति चाहे तो राज्यपाल की शक्ति के अधिकार क्षेत्र का विस्तार कर सकता है। अपने कार्य व शक्तियों के आधार पर राज्यपाल दोनों प्रकार के कार्य कर सकता है। केंद्र और राज्य के सबंधों के लिये यह सहृदय मध्यस्थ का भी काम कर सकता है और सतापक या कष्टदायक भी हो सकता है। वह किस प्रकार का कार्य करेगा, उसकी इच्छा पर निर्भर है। कोई भी काम देश और जनता के हित में कैसा होता है, वह संविधान की धाराओं पर इतना निर्भर नहीं है जितना इस बात पर निर्भर है कि उन धाराओं को कार्यान्वित करने वाले व्यक्ति कैसा हैं। राज्यपाल ऐसी परिस्थितियों में, जैसी कि परिघन बगाल में उत्पन्न हो गई थीं, अपने कृत्यों द्वारा केंद्र और राज्य के सबंधों में सुविधा और अमुविधा उत्पन्न करने में बड़ा भारी भागीदार हो सकता है।

टिप्पणियाँ

- 1 Amarnath Vidyalkar— The Governor's Powers' *Indian Express* (26 August 1967)
- 2 सुनील कुमार बोस बनाम पश्चिम बंगाल के मुख्य सचिव के मुकदमे में फैलकत उच्च न्यायालय के निर्णय का अंश। हाई कोर्ट— भारत का संविधान (छठा संस्करण, 1967) पृ 160
- 3 M V Pylee— The Governor and the Constitution *Economic and Political Weekly* (5 August 1967)
- 4 संविधान सभा के बाद विवाद' (खण्ड 8) पृष्ठ 434
- 5 श्री बी बी बसु— भारत के न्यायालय की समीक्षा (चौथा संस्करण 1969) पृष्ठ 347
- 6 C K Narayanswami— Powers of the Governor *Bharat Jyoti* (7 January 1968)
- 7 श्यामधन बनारस राज्य एआईआर 1953 सुप्रीमा 202 उमाहर सिंह बनाम चवतल एआईआर 1952 सुब्बो 350
- 8 Article 166(2)— Orders and other instruments made and executed in the name of the Governor shall be authenticated in such manner as may be specified in rules to be made by the Governor and the validity of an order or instrument which is so authenticated shall not be called in question on the ground that it is not an order or instrument made or executed by the Governor
- 9 बिहार बनाम रानी सोनारणी कुमारी एआईआर ' 1951 सुब्बो 22
- 10 Article 166(3)— The Governor shall make rules for the more convenient transaction of the business of the Government of the State and for the allocation among Ministers of the said business in so far as it is not business with respect to which the Governor is by or under this constitution required to act in his discretion Constitution of India (1963)
- 11 Ansari— Governor and his powers Searchlight (21 January 1968)
- 12 H R Pardivala— The Governor and the Constitution Thought (16 Dec 1967)
- 13 Article 174(1)— The Governor shall from time to time summon the House or each House of the Legislature of the State to meet at such time and place as he thinks fit but six months shall not intervene between its last sitting in one session and the date appointed for its first sitting in the next sitting Constitution of India (1963)
- 14 Article 174(2)— The Governor may from time to time—
(a) prorogue the House or either House
(b) dissolve the Legislative Assembly Constitution of India (1963)
- 15 Article 176(1)— At the commencement of the first session after each general election to the Legislative Assembly and at the commencement of the first session of each year the Governor shall address the Legislative Assembly or in the case of a State having a legislative council both Houses assembled together and inform the legislature of the causes of its summons Constitution of India (1963)
- 16 Satyapal Dang— Powers of Governors under the Constitution' *Patriot* (14 Dec 1967)
- 17 Sarjoo Prasad— The Governor Powers' *Free Press Journal* (1 Dec., 1967)
- 18 J C Anand— Punjab Politics A survey State Politics in India Iqbal Narain (ed) Meerut (1967) p 217
- 19 Article 213(1)— ' If at any time, except when the Legislative Assembly of a

State is in session or where there is a Legislative Council in a State except when both Houses of the Legislature are in session, the Governor is satisfied that circumstances exist which render it necessary for him to take immediate action he may promulgate such ordinances as the circumstance appear to him to require " Constitution of India' (1963)

20 'The Times of India', (Bombay Wednesday 13 March 1968)

21 'हितवाद' (भोपाल 14 मार्च, 1968)

22 'नई दुनिया' (इंदौर, 13 मार्च, 1968)

23 यही, (इंदौर, 19 मार्च, 1968)

24 'हिन्दुस्तान' (नई दिल्ली, 22 मार्च, 1968)

25 यही, (नई दिल्ली 17 मार्च, 1968)

26 यही, (नई दिल्ली, 22 मार्च, 1968)

27 Article 161—"The Governor of a State shall have the power to grant pardons, reprieves, respites or remissions of punishment or to suspend, remit or commute the sentence of any person convicted to any offence against any law relating to a matter to which the executive power of the State extends " 'Constitution of India' (1963)

28 (1961) 2 'S C R At pp 137 38

29 H M Seervai—"Constitutional Law of India", p 61

30 Article 163(1)—"There shall be a council of Ministers with the Chief Minister at the head to aid and advise the Governor in the exercise of his functions, except in as far as he is by or under this constitution required to exercise his functions or any of them in his discretion " 'Constitution of India' (1963)

31 'The Role of Governors', Report of the Committee of Governors' (1971, President's Secretariat, New Delhi) p 12

32 Article 163(2)—"If any question arises whether any matter is or is not a matter as respects which the Governor is by or under this Constitution required to act in his discretion, the decision of the Governor in his discretion shall be final, and the validity of anything done by the Governor shall not be called in question on the ground that he ought or ought not to have acted in his discretion " 'Constitution of India' (1963)

33 In Mahabir Prasad Sharma vs Prafulla Chandra Ghose and others, the Calcutta High Court held—"The Governor in making the appointment of the Chief Minister under Article 164(1) of the Constitution acts in his sole discretion. The exercise of this discretion by the Governor cannot be called in question in writ proceedings in High Court " 'AIR 1969, Calcutta, 198'

34 A G Noorani—"Governor's powers to dismiss a ministry", 'Indian Express' (1 Dec, 1967)

35 M V Pylee—"Constitutional Government in India", 1967, p 47

36 "The king's public acts must be of an automatic character, he must, in public view, accept the advice of his Ministers " H J Laski—"Parliamentary Government in England" (1930) ¶ 430

37 A B Keith—The King and the Imperial Crown (1936) p 140

38 W I Jennings—Cabinet Government (1959), pp 411 412

39 'The Role of Governors' Report of the Committee of Governors', (1971) President's Secretariat New Delhi) ¶ 60

40 Ibid, p 15

41 Article 167(c)— It shall be the duty of the Chief Minister of each State, if the

Governor so requires to submit for the consideration of the Council of Ministers any matter on which a decision has been taken by a Minister but which has not been considered by the Council. Constitution of India (1963)

42 Constitutional Assembly Debates (Chapter 8) p 541

43 *Ibid* p 541

44 दि हिन्दुस्तान टाइम्स नई दिल्ली 25 अक्टूबर 1973

45 The Role of Governors—Report of the Committee of Governors (1971 President's Secretariat New Delhi) p 18

46 4 नवम्बर 1957 के आदेश की दौरे अनुसूची का विषय 9-क

47 The Role of Governors—Report of the Committee of Governors (1971 President's Secretariat New Delhi) p 20

48 Robert L. Gaudine—The Indian University (Bombay Popular Prakashan 1955) p 58

49 Governor's Role as Chancellor— we have no doubt that it would be advisable for him to consult his Chief Minister and the Ministers concerned in the more important administrative matters specially such as may throw a burden on the finances of the State—the fact has to be borne in mind that while the Governor is immune from suit and it is not open to anyone to question whether any or if so what advice was tendered to him the Chancellor does not enjoy similar immunity and is liable to be dragged into court and question. It is therefore incumbent on the Ministers and even more necessary for the Chancellor to weigh the advice most carefully particularly on matters or procedures which may be or become justiciable. The ultimate decision should in such case rest with the Chancellor. There is even otherwise advantage in this as being or expected to be above party the Chancellor's decision is less likely to be interpreted as motivated by considerations of local politics or patronage. In any event it would be the decision of an officer of the University not of any authority outside it. Report of the Committee of Governors (1971 President's Secretariat New Delhi) p 69

50 Report of the University Education Commission (Vol II Part I Manager of Publications Government of India (1953) p 146

51 Purushottam Singh—Governor's Office in Independent India (1 ed 1968) p 213

52 यह अधिनियम सम्प्रदाया राजपत्र (असाधारण) दिनांक 4 मई 1973 को प्रकाशित हिय विभाग की विधि नं 940/73/3 मई 1973 को अपरान का अंदर दिनांक 5 मई 1973 को प्रकाशित की हुआ।

53 Purushottam Singh *op cit* p 199

54 Proceedings of the Vice Chancellor's Conference Ministry of Education Govt of India, 1961 p 20

55 Haridwar Rai and Rup Narayan Jha—The Governor's Chancellor Vol II Vol II April June 1971 No 2

56 Article 160—The President may make such provision as he thinks fit for the discharge of the functions of the Governor of a State in any contingency not provided for in this chapter. Constitution of India (1963)

मंत्रिमंडल

व्यावहारिक प्रजातंत्र को ब्रिटेन की सबसे बड़ी देन मंत्रिमंडलीय व्यवस्था है। यद्यपि ब्रिटेन में यह व्यवस्था परिस्थिति व आवश्यकता के कारण विकसित हुई और धीरे-धीरे अभिसमय के रूप में इसने ब्रिटिश शासन व्यवस्था में अपना स्थान दृढ़ बना लिया, तथापि बाद में इस शासन-व्यवस्था के ऐसे गुण प्रकट हुए कि अधिकांश राज्यों ने उसी प्रणाली को अपना लिया। ब्रिटिश शासन पद्धति में मंत्रिमंडल ही मुख्य केंद्र बिंदु है। यदि ब्रिटेन में कोई संविधान निर्मात्री सभा ब्रिटेन के संविधान को लिखित रूप देना चाहे तो यह मंत्रिमंडल को सर्वोपरि स्थान देगी।' भारत भी एक ऐसा ही राज्य है। स्वतंत्रता से पूर्व संवैधानिक विकास द्वारा ब्रिटिश शासकों ने मंत्रिमंडलीय व्यवस्था की नींव डाल दी थी। और इस कारण जब नवीन संविधान बनाया गया तो उसके गुणों को देखते हुए उसे ही अपनाना अधिक उचित समझा गया।

यह शासन की यह व्यवस्था है जिसके अंतर्गत व्यवस्थापिका और कार्यपालिका परस्पर संबध रखते हैं और कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदाई होती है। इसमें कार्यपालिका-शक्ति किसी एक व्यक्ति में निहित न होकर मंत्रिमंडल या कैबिनेट नामक एक समिति में निहित होती है। इसलिये इसे मंत्रिमंडलात्मक शासन पद्धति या कैबिनेट शासन भी कहते हैं। इसके अतिरिक्त इस शासन-व्यवस्था में कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदाई होती है। इसलिये इसे उत्तरदाई शासन भी कहा जाता है। वास्तव में किसी भी राज्य का राजनैतिक जीवन बड़ा ही कार्यपालिका के स्वरूप पर निर्भर रहता है। सगदीय शासन में कार्यपालिका के दोहरे कार्य और दोहरे उत्तरदायित्व रहते हैं।'

इसमें शासन का प्रधान नाममात्र का प्रधान होता है और शासन के वास्तविक प्रधान के रूप में मंत्रिमंडल के द्वारा कार्य किया जाता है। लोकप्रिय या निम्न सदन में जिस राजनैतिक दल को बहुमत प्राप्त हो, राज्य के प्रधान द्वारा उस राजनैतिक दल के नेता को प्रधानमंत्री पद प्रहण करने के लिये आमंत्रित किया जाता है। मंत्रिमंडल को सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धांत के आधार पर कार्य करना होता है। इसलिये प्रधानमंत्री साधारणतः अपने ही राजनैतिक दल में से मंत्रिमंडल का निर्माण करता है। साधारणतः मंत्रिमंडल के

सदस्यों के लिये व्यवस्थापिका का सदस्य होना आवश्यक रहता है, किंतु प्रधानमंत्री किसी ऐसे व्यक्ति को भी मंत्रिमण्डल में ले सकता है जो व्यवस्थापिका का सदस्य न हो, किंतु कुछ निश्चित समय में उसे व्यवस्थापिका का सदस्य बनना आवश्यक होता है। मंत्रिमण्डल के सदस्यों को व्यवस्थापिका में उपस्थित होकर अपना दृष्टिकोण व्यक्त करने का अधिकार होता है। व्यवस्थापिका मंत्रिमण्डल पर प्रश्न पूछने और आलोचना करने आदि कार्यों द्वारा नियंत्रण रखती है। विशेष परिस्थितियों में व्यवस्थापिका अविवेकास का प्रस्ताव स्वीकृत करके मंत्रिमण्डल को उसके स्थान से हटा सकती है। मंत्रिमण्डल को भी यह अधिकार प्राप्त होता है कि यह राज्य के प्रधान को व्यवस्थापिका के विघटन की सिफारिश करे।

मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था की सफलता के लिये सबसे प्रमुख बात यह है कि व्यवस्थापिका में निश्चित राजनैतिक दल होने चाहिये और मंत्रिमण्डल का निर्माण उस दल द्वारा होना चाहिये जो व्यवस्थापिका में बहुसंख्यक हो अथवा अधिकांश सदस्यों का समर्थन पा सकता हो। मंत्रिमण्डल के अधिकांश सदस्य बहुसंख्यक दल से अथवा उस दल से लिये जाने चाहिये जिसको शासन का उत्तरदायित्व प्रहण करने और सत्ता की बागडोर सभालने के लिये कहा गया है। इससे शासन में एक सगठित नीति का बना रहना सुलभ होता है। परंतु यदि निम्न सदन में दो या अधिक दल हैं और किसी का भी स्पष्ट बहुमत नहीं है, तो प्रभावशाली दल के नेता को सरकार बनाने के लिये कहा जाता है। वह अपने सहयोगियों को अपने दल से और आवश्यकता होने पर अन्य दल से भी चुन सकता है और निम्न सदन में किसी अन्य दल अथवा दलों की सहायता पर निर्भर रहकर शासन का उत्तरदायित्व प्रहण कर सकता है, अथवा वह एक संपुक्त मंत्रिमण्डल भी बना सकता है। एक संपुक्त मंत्रिमण्डल की नीति में स्वभावतः संपुक्त दल की रचना करने वाले दलों के सिद्धान्तों में समझौता शामिल होता है और इसका अर्थ है एक निर्बल मंत्रिमण्डल, जिसके बहुधा भंग हो जाने का भय रहता है।

भारत में इस तरह की मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था यद्यपि संविधान के द्वारा स्थापित की गई है तथापि यदि हम भारत के ब्रिटिशकालीन इतिहास को देखेंगे, तो स्पष्ट होगा कि भारत में भी इस पद्धति का क्रमिक विकास हुआ है। जब ब्रिटेन का भारत में आधिपत्य स्थापित हो गया था तब भारत में सेना से परिवर्तन शुरू हो गया था। कानून और व्यवस्था की स्थापना, शिक्षा का प्रसार, सामाजिक सुधार, औद्योगिक विस्तार इत्यादि के कारण भारत में राजनैतिक एकता विकसित हुई। पहली बार विशाल भारत एक प्रशासन के अधीन हुआ, जिसने कि भारत में मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था का प्रारम्भ किया। संक्षेप में यदि हम उन क्रमिक घटनाओं की विवेचना करें तो सबसे पहले सन् 1773 का रेग्युलेशन एक्ट था, जिसे ब्रिटिश संसद ने बनाया था। इसके द्वारा बंगाल के राज्यपाल को ब्रिटिश भारत पर शासन करने के लिये गवर्नर-जनरल बना दिया गया और उसके कार्यों में सहायता के लिये चार सदस्यों को एक परिषद् बनाई गई। इन्हें सब निर्णय बहुमत से करने होते थे। गवर्नर-जनरल सममत की स्थिति में अपना निर्णायक मत देता था। लेकिन जब इस परिषद् के सदस्यों

ने एक महत्त्वपूर्ण विषय पर गवर्नर-जनरल वारेन हेस्टिंग्स का विरोध किया, तो एक अवरोध उत्पन्न हो गया। इसका सुधार सन् 1786 में किया गया। गवर्नर-जनरल को यह अधिकार दिया गया कि विशेष परिस्थितियों में स्वयं के उत्तरदायित्व पर वह परिषद् की इच्छा के विरुद्ध भी कार्य कर सकता है। सन् 1833 के चार्टर एक्ट से कार्यपालिका परिषद् की स्थिति में थोड़ा सुधार किया गया।

सन् 1857 की क्रांति के बाद ईस्ट इण्डिया कंपनी की समाप्ति हुई और भारत पर प्रत्यक्ष रूप से ब्रिटिश संसद का प्रभुत्व स्थापित हो गया। भारत के शासन के लिये एक भारतमंत्री, परिषद् सहित नियुक्त किया गया। गवर्नर-जनरल को भारतमंत्री के अधीन रखा गया। भारतीय परिषद् अधिनियम के द्वारा गवर्नर-जनरल की परिषद् की शक्तियाँ बढ़ाई गईं। इसी अधिनियम के द्वारा सदस्यों को पद-वितरण की व्यवस्था का प्रारम्भ हुआ। इससे पूर्व कार्यपालिका परिषद् के सदस्यों में कार्य-विभाजन नहीं था। किसी भी सदस्य को विशेष विभाग नहीं सौंपा जाता था। सन् 1874 में 6 सदस्यीय परिषद् में एक भारतीय डॉ० ए. बी. छद्मा को लोकसेवा विभाग सौंपा गया था।

कार्यपालिका परिषद् का स्वरूप निश्चित करने में सन् 1909 का अधिनियम भी महत्त्वपूर्ण है। इसके द्वारा केंद्रीय व्यवस्थापिका के संगठन एवं स्थिति को विस्तृत रूप दिया गया और गवर्नर-जनरल की परिषद् में भी भारतीय सदस्य रखे गये।

सन् 1909 के अधिनियम के बाद विकास का अगला कदम सन् 1919 का भारत सरकार अधिनियम है, इसके द्वारा केंद्रीय और प्रांतों का विषय क्षेत्र अलग कर दिया गया और केंद्र में द्विसदनीय व्यवस्थापिका बनाई गई। गवर्नर-जनरल की कार्यपालिका परिषद् में कोई विशेष परिवर्तन नहीं किया गया, लेकिन प्रांतीय क्षेत्र में कार्यपालिका परिषद् में महत्त्वपूर्ण परिवर्तन किये गये। प्रांत में द्वैध शासन प्रारम्भ किया गया और कार्यपालिका व प्रांतीय विषयों के दो भाग किये गये। गवर्नर के सभासदों को रक्षित विषय जो कि महत्त्वपूर्ण थे, दिये गये और मंत्रियों को हस्तांतरित विषय जो कम महत्त्व के थे, दिये गये। प्रांतीय विधानसभाओं का भी विस्तार किया गया। प्रत्यक्ष निर्वाचन की व्यवस्था हुई और आधी कार्यपालिका अर्थात् मंत्रियों को विधानमण्डल के प्रति उत्तरदाई बनाया गया। इस प्रकार पहली बार उत्तरदायित्व के सिद्धांत का प्रारम्भ हुआ, यद्यपि यह पूर्ण नहीं, आंशिक था। लेकिन अपने अंतर्विरोधों के कारण यह द्वैध शासन सफल नहीं हो पाया था। भारतीय मंत्रियों को शीघ्र ही यह अनुभव हो गया था कि वास्तविक शक्ति उनके हाथों में नहीं है।

सन् 1935 के अधिनियम के अनुसार प्रांतीय स्वायत्तता के द्वारा ही मंत्रियों को कुछ शक्तियाँ प्राप्त हुई थीं। इनमें प्रांतों का शासन मंत्रियों को सौंपा गया था। लेकिन यह प्रणाली भी सन् 1939 तक ही चल पाई, क्योंकि कांग्रेस मंत्रिमंडलों ने इस आधार पर त्यागपत्र दे दिया था कि भारत सरकार ने बिना भारतीयों की इच्छा जाने द्वितीय विश्वयुद्ध में भारत को सम्मिलित कर लिया था। केंद्रीय क्षेत्र में गवर्नर-जनरल की कार्यपालिका परिषद्

सन् 1947 तक मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था के अनुरूप नहीं हो पाई थी। परिषद् भारतीय व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदाई नहीं थी। किसी भी महत्वपूर्ण विषय पर उसके सदस्य स्वयं निर्णय लेने को स्वतंत्र नहीं थे। कई गवर्नर-जनरलों ने परिषद् की इच्छा के विरुद्ध भी कार्य किया था। यद्यपि केंद्रीय परिषद् ने कभी भी एक कैबिनेट की तरह कार्य नहीं किया और केंद्रीय व्यवस्थापिका को भी सीमित शक्तियाँ ही प्राप्त थीं, तथापि स्वतंत्र होने तक भारतीयों को कैबिनेट प्रणाली का अच्छी तरह परिचय और अनुभव मिल चुका था। यद्यपि ब्रिटिश शासकों ने पर्याप्त कूटनीति और दमन से भी कार्य लिया था, तथापि सवैधानिक क्षेत्र में वे काफी उदार और विकासशील सिद्ध हुए। एशिया के दूसरे राज्यों के विपरीत यदि भारत में आज सुदृढ़ प्रजातंत्र है, तो उसका कारण यही है कि सदसीय शासन या कैबिनेट शासन की मशीनरी और सलाहों का अनुभव भारतीयों को ब्रिटिशकाल में मिला था। और इसी कारण इसके आधार पर भारत के संविधान में सदसीय शासन को ही अपनाया गया है।

मंत्रिमंडल का संगठन एवं स्वरूप

भारत एक संघात्मक राज्य है। इसमें एक उल्लेखनीय बात यह है कि भारत सघ के कुछ राज्य क्षेत्रफल और जनसंख्या में यूरोप के कुछ स्वतंत्र राज्यों से भी बड़े हैं, जैसे उत्तरप्रदेश, मध्यप्रदेश, आंध्रप्रदेश। भारत सघ के सभी राज्य संविधान द्वारा बताये गये विषयों के क्षेत्र में पूर्ण स्वायत्त हैं जैसा देश के विगत य सुरक्षा की दृष्टि से इन पर कुछ बंधन लगाये गये हैं। केंद्र और राज्यों में मंत्रिमंडल का गठन एक समान है। राज्यों में राज्यपाल सवैधानिक प्रधान है। उसके कार्यों में सलाह व सहायता के लिये मंत्रिमंडल का निर्माण किया गया है जो कि व्यवहार में वास्तविक कार्यपालिका है। केंद्र और राज्यों में भारतीय संविधान के अनुच्छेद भी उत्तरदाई शासन के सिद्धान्त का प्रतिपादन करते हैं, किंतु सवैधानिक उपबंध पूर्ण स्पष्ट और स्थिर नहीं हैं। ब्रिटेन में मंत्रिमंडलीय शासन-प्रणाली कुछ स्थापित प्रथाओं और अभिसमयों पर आधारित है। भारत में भी मंत्रिमंडलीय शासन को कार्यान्वित करने में अभिसमय और परंपराओं के लिये स्थान है ताकि शासन व्यवस्था लचीली बनी रहे और परिस्थिति के अनुरूप स्वरूप धारण कर सके। साधारणतः मंत्रिमंडलीय शासन का सार मंत्रिमंडल के सामूहिक उत्तरदायित्व में निहित है। एक ही राजनैतिक दल उन्हें एक सूत्र में बांधे रहता है। लास्की के शब्दों में—“मंत्रिमंडल के सामूहिक उत्तरदायित्व का दृष्ट्य सामान्यतः दल-प्रणाली में निहित रहता है। दलीय प्रभाव के कारण ही उसमें उद्देश्य की एकरा आती है और वही उस आधार का निर्माण करता है, जिस पर उद्देश्य की एकरा टिक सकती है। दल के कारण ही समान विचारों और उद्देश्य वाले ऐसे व्यक्ति मंत्रिमंडल में सम्मिलित होते हैं जो प्रस्तुत समस्याओं पर समान दृष्टिकोण से विचार करते हैं।”

मंत्रिमंडलीय एकरा और एकरूपता तभी अधिक बनी रह सकती है जब राज्यों में दो ही राजनैतिक दल हों। ऐसी स्थिति में दो में एक दल को स्पष्ट बहुमत मिल जाता है और स्पष्ट बहुमत प्राप्त दल में से बने मंत्रिमंडल में एकरा विशेष रूप से विद्यमान रहती है।

अनेक दलों से बने मंत्रिमंडल में इस प्रकार की स्वाभाविक एकता नहीं रह पाती, क्योंकि मंत्रियों के विभिन्न राजनैतिक स्वार्थ टकराते रहते हैं। दुर्भाग्य से भारत में द्विदल पद्धति का उचित ढंग से विकास नहीं हो पाया और यहाँ बहुदल पद्धति ही पाई जाती है। इस कारण कई राज्य ऐसे भी हैं जहाँ किसी एक दल को स्पष्ट बहुमत नहीं मिल पाता और संयुक्त मंत्रिमंडल बनाने पड़ते हैं जिनमें एकता और स्थायित्व कम ही रहता है।

मंत्रिमंडल का निर्माण

मंत्रिमंडल आजकल शासन की प्रेरणात्मक शक्ति है। एक मंत्रिमंडल के पदच्युत होते ही तुरंत दूसरा बना दिया जाता है। राज्यों में मंत्रिमंडल का निर्माण उसी प्रकार से होता है, जैसे कि केंद्र में होता है। दोनों में संविधान के उपबंध एक से हैं, केवल स्थितियों का थोड़ा-सा अंतर है। संविधान के अनुसार राज्यपाल पहले मुख्यमंत्री की नियुक्ति करता है और अन्य मंत्रियों की नियुक्ति राज्यपाल मुख्यमंत्री की सलाह से करता है।¹ संविधान में राज्यपाल द्वारा मुख्यमंत्री को चुनने में कोई विशेष बंधन नहीं है यहाँ तक कि वह ऐसे व्यक्ति को भी मुख्यमंत्री बना सकता है जो विधानमंडल का सदस्य तक नहीं है। उसे केवल इन नियमों का पालन करना होगा—

- (1) यदि विधानमंडल के बाहर के व्यक्ति को उसने मंत्री अथवा मुख्यमंत्री नियुक्त किया है, तो 6 महीने के अंदर उन्हें विधानमंडल के किसी भी सदन का सदस्य बनना होगा।²
- (2) किसी भी मंत्री अथवा मुख्यमंत्री के नियम आवश्यक नहीं है कि वह निम्न सदन का ही सदस्य रहे। वह राज्यपाल के मनोनीत करने पर विधानपरिषद् का भी सदस्य बन सकता है।
- (3) मुख्यमंत्री नियुक्त करने में राज्यपाल के ऊपर यह भी बंधन नहीं है कि वह अनिवार्यतः सदस्य को मुख्यमंत्री न बनाये।
- (4) राज्यपाल के द्वारा मुख्यमंत्री और मंत्री नियुक्त करने पर केवल संवैधानिक बंधन यही है कि यदि मंत्रिमंडल को विधानमंडल का बहुमत का विश्वास प्राप्त नहीं है तो मंत्रिमंडल को हटाना होगा।
- (5) मुख्यमंत्री और मंत्रियों की नियुक्ति में न्यायालय किसी भी प्रकार का हस्तक्षेप नहीं कर सकते।

मंत्रिमंडल के सदस्य को, पद ग्रहण करने से पूर्व राज्यपाल उससे उसके पद की गोपनीयता की शपथ दिलाता है। इस शपथ की रूपरेखा संविधान की तीसरी अनुसूची में दी गई है।³ समर्पण शासन के अनुरूप यह आवश्यक है कि मंत्री विधानमंडल के किसी सदन के सदस्य हों। यद्यपि संविधान ने राज्यपाल के द्वारा मंत्रियों की नियुक्ति पर प्रतिबंध नहीं लगाया है, तथापि राज्यपाल द्वारा मुख्यमंत्री तथा अन्य मंत्रियों की नियुक्ति वास्तव में एक औपचारिक कार्यवाही है। वह उनकी नियुक्ति के विषय में मनमानी नहीं कर सकता।

उसे विधानसभा के बहुमत दल के नेता को मुख्यमंत्री नियुक्त करना पड़ता है और फिर मुख्यमंत्री द्वारा प्रस्तावित व्यक्तियों को मंत्री-पद देना पड़ता है। व्यावहारिक दृष्टि से राज्यपाल मुख्यमंत्री की इच्छा के विरुद्ध न किसी व्यक्ति को मंत्रिमण्डल में सम्मिलित कर सकता है और न ही किसी व्यक्ति को मंत्री-पद से हटा सकता है। इस प्रकार मंत्रिमण्डल के निर्माण सबंधी वास्तविक शक्तियाँ मुख्यमंत्री के पास हैं। व्यावहारिक रूप से उसे भी अपने साथी मंत्रियों को चुनते समय इन बातों का ध्यान रखना पड़ता है—

- (1) उसके मंत्रिमण्डल में योग्य, अनुभवी और कुशल मंत्री सम्मिलित हों।
- (2) अधिकांश मंत्री उसके ही दल के हों।
- (3) सब क्षेत्रीय हितों की सतुष्टि हो जाए।
- (4) महत्त्वपूर्ण अल्पसंख्यक वर्गों को भी प्रतिनिधित्व मिले।
- (5) यदि द्विसदनीय विधानमण्डल हो तो कुछ उच्च सदन के और अधिकांश निम्न सदन के सदस्य लिये जायें।

मंत्रियों के चयन से संबंधित अनेक प्रतिबंधों के अंतर्गत मुख्यमंत्री मंत्रियों का चयन करता है। यह दल के प्रभावशाली सदस्यों की उपेक्षा नहीं कर सकता। पुराने साथी, जो मंत्री रह चुके हों और फिर मंत्री-पद चाहते हों, उनका भी ध्यान उसे कुछ रखना पड़ता है। किंतु फिर भी मंत्रिमण्डल के गठन में यह अपनी बहुत कुछ चला देता है, यद्यपि मंत्रिमण्डल बनाने का काम वास्तव में बड़ा नाजुक है। कई अवसर ऐसे भी उपस्थित हो जाते हैं, जब राज्यपाल को मुख्यमंत्री के चुनाव में स्वतंत्रता मिल जाती है। ऐसा एक अवसर तो तब आता है जब विधानसभा में किसी भी दल को स्पष्ट बहुमत नहीं होता है। उस समय राज्यपाल किसी भी दल के नेता को मंत्रिमण्डल बनाने के लिये आमंत्रित कर सकता है, वरन् उसे यह सतोष हो कि यह व्यक्ति मंत्रिमण्डल का निर्माण कर सकेगा। दूसरा अवसर तब मिलता है जब मुख्यमंत्री स्वयं त्यागपत्र दे देता है और उसका दल कोई नया नेता नहीं चुन पाता। इस अवस्था में राज्यपाल किसी प्रभावशाली व्यक्ति को मंत्रिमण्डल-निर्माण के लिये आमंत्रित कर सकता है।

मंत्रिमण्डल की सदस्य-संख्या—मंत्रिमण्डल में मंत्रियों की सदस्य-संख्या निश्चित नहीं रहती है। मुख्यमंत्री ही यह निश्चित करता है कि वह अपने मंत्रिमण्डल में कितने मंत्री रखे। समय की आवश्यकता के अनुसार बड़ी मंत्रियों की संख्या निर्धारित करता है। इस विषय में सर्वेधानिक उपबंध तो केवल यह है कि विहार, मध्यप्रदेश और उड़ीसा में एक मंत्री आदिम जातियों के कल्याण एवं हितों को देखे और बड़ी साथ-साथ अनुसूचित जातियों तथा पिछड़े हुए वर्गों के कल्याण का भी कार्यभार वहन करे। बहुधा मंत्रियों की संख्या को निर्धारित करते हुए मुख्यमंत्री यह ध्यान रखता है कि विधानसभा के बहुमत-प्राप्त दल के अंतर्गत सब गुटों को मंत्रिमण्डल में समुचित प्रतिनिधित्व प्रदान कर दिया जाये। इस कारण अनेक बार मंत्रियों की संख्या आवश्यकता से भी अधिक नियत कर दी जाती है। कई बार

मंत्रिमंडल के स्थापित्य के नियम और अपने समर्थकों को सतुष्ट करने के लिये भी मंत्रिमंडल का विस्तार करना पड़ता है। जून 1969 में मध्यप्रदेश में श्री शुक्ल ने अपने मंत्रिमंडल में 40 मंत्री रखे थे। उनके बाद होने वाले मुख्यमंत्री श्री सेठी ने घोषणा की थी कि वे अपने मंत्रिमंडल में 29 से अधिक सदस्य नहीं रखेंगे।

मंत्रिमंडल की स्थिति

मंत्रिमंडल राज्य-शासन-व्यवस्था का हृदय और उमका महत्त्वपूर्ण केंद्र है। यह शासन की वास्तविक सर्वोच्च नियंत्रक शक्ति है। इसे ही वास्तविक कार्यपालिका कहा जाता है, जिसका अभिप्राय यह है कि शासन की ये शक्तियाँ जिनका औपचारिक उपभोग राज्यपाल करता है, सही अर्थ में मंत्रिमंडल द्वारा प्रयुक्त होती हैं। चूंकि मंत्रिमंडल के सदस्य जनता द्वारा निर्वाचित विधानसभा के सदस्य होते हैं, अतः मंत्रिमंडल अपनी शक्तियों का प्रयोग जनता के प्रतिनिधि के रूप में भी करता है। दूसरे शब्दों में मंत्रिमंडल संपूर्ण शासन-व्यवस्था को लोकतन्त्रात्मक आधार प्रदान करता है। मंत्रिमंडल पर ही समस्त राजकीय कार्यों का उत्तरदायित्व रहता है। मंत्रिमंडल का महत्त्व इसलिये भी है कि उसके माध्यम से राजनैतिक प्रभु और कानूनी प्रभु के बीच सामंजस्य स्थापित हो जाता है। भारत में राज्यों में राजनैतिक प्रभुता वहाँ की जनता में निहित है और कानूनी प्रभुता राज्यपाल में। राजनैतिक प्रभुता की साकार अभिव्यक्ति जनता द्वारा निर्वाचित विधानसभा है और उन्हीं से मंत्रिमंडल का निर्माण होता है। दूसरे शब्दों में मंत्रिमंडल जनता की प्रतिनिधि समिति है और यही राज्यपाल को परामर्श देती है और उसे जनता की इच्छा से अवगत कराती है। इस प्रकार मंत्रिमंडल कानूनी प्रभु के आदेशों और राजनैतिक प्रभु की इच्छाओं में इतना सामंजस्य उत्पन्न कर देता है कि कानूनी प्रभु के आदेश राजनैतिक प्रभु की इच्छा के ही प्रतिरूप बन जाते हैं। इसीलिये प्रसिद्ध राजनीतिवेत्ता वेजहार्ट ने मंत्रिमंडल को एक हाइफन और बकमुआ कहा था जो कार्यपालिका और व्यवस्थापिका को एक साथ बांध देता है।

मंत्रिमंडल एक ओर दृष्टि से भी अपना अनुपम महत्त्व रखता है। इसकी शक्तियाँ विस्तृत हैं और कार्यक्षेत्र अत्यन्त व्यापक है। यह न केवल राज्यपाल में निहित कार्यपालिका शक्तियों का संपादन करता है, बल्कि व्यवस्थापन का भी अधिकांश कार्य व्यवस्थापिका के कार्यक्रम का निर्धारण उसे ही करना होता है।" यह राज्य की सभी समस्याओं पर विचार और नीति-निर्धारण करता है।" विधानसभा में जब तक बहुमत का नेतृत्व उसके हाथ में रहता है, तब तक वह चाहे जिस विधि को स्वीकृत करा सकता है और जिस विधि का विरोध करता है उसे स्वीकृत नहीं होने देता है। शासन के जितने अधिकार, शक्तियाँ तथा कर्तव्य हैं, उन सबका प्रयोग राज्यपाल के नाम से मंत्रिमंडल ही करता है। कानूनी अथवा सैद्धांतिक दृष्टि से मंत्रिमंडल यह परामर्शदात्री समिति मात्र है जिसका कोई प्रशासनिक कार्यों में राज्यपाल को सहायता और परामर्श देना है, किंतु व्यावहारिक रूप में वह वास्तविक कार्यपालिका है। वैयक्तिक और सामूहिक, दोनों रूपों में सरकार का नित्य प्रति का कार्य

मंत्रिगण ही करते हैं।

वास्तव में मंत्रिमंडल की स्थिति का सही मूल्यांकन सभी किया जा सकता है, जबकि विधानसभा के साथ उसके संबंधों पर कानूनी अथवा सौधानिक और व्यावहारिक दोनों दृष्टिकोण से अलग-अलग विचार किया जाये। मंत्रिमंडल विधानसभा से बहुत छोटा निकाय है और इसमें वे सदस्य होते हैं जो विधानसभा में बैठते हैं।¹ कानूनी दृष्टिकोण से मंत्रिमंडल की स्थिति विधानसभा की आश्रित समिति के समान है, जिस पर विधानसभा को निरीक्षण और नियंत्रण के पूर्ण अधिकार प्राप्त हैं। मंत्रिमंडल पूर्णतः विधानसभा के अधीन है। विधानसभा स्वामिनी है तो मंत्रिमंडल सेवक मात्र। कानूनी दृष्टि से मंत्रिमंडल विधानसभा के प्रति उत्तरदाई है। यह विधानसभा की ही एक समिति है और सभी सक्रिय अपने पद पर स्थित है जब तक इससे विधानसभा का समर्थन प्राप्त रहे। समर्थन न मिलने पर मंत्रिमंडल को अग्रसर होना पड़ता है और दूसरा अन्य दल या कई दल मिलकर मंत्रिमंडल का निर्माण करते हैं। विधानसभा कई साधनों से मंत्रिमंडल पर नियंत्रण करती है जैसे प्रश्न पूछना, मंत्रिमंडल की नीति की आलोचना या अस्वीकृति, कटौती प्रस्ताव, कार्यभंगन प्रस्ताव, निंदा प्रस्ताव और अविश्वास प्रस्ताव इत्यादि। किंतु व्यावहारिक रूप में मंत्रिमंडल विधानसभा का नियंत्रणकर्ता बन गया है। शासन के सीनें प्रमुख क्षेत्रों में अर्थात् व्यवस्थापन, कार्यपालन और वित्तीय क्षेत्रों में व्यावहारिक दृष्टि से मंत्रिमंडल की ही प्रधानता है।

व्यवस्थापन क्षेत्र में विधानसभा और मंत्रिमंडल

व्यवस्थापन क्षेत्र में व्यावहारिक स्थिति यह है कि जो भी प्रमुख कानून पारित किये जाते हैं उनका प्रारूप मंत्रिमंडल द्वारा ही तैयार किया जाता है। उनमें संशोधन भी होकर सभी हो पाते हैं, जब वे मंत्रिमंडल को मान्य होते हैं। मंत्रिमंडल के सदस्य विधानसभा में बहुमत दल के नेता होते हैं, अतः विधानसभा मंत्रिमंडल की इच्छानुसार विधायकों को स्वीकृति प्रदान कर देती है। मंत्रिमंडल जो कि बहुमत दल के प्रमुख नेताओं का ही मंडल मात्र है, अपने दल के सदस्यों को अपने नियंत्रण में रखता है, उनके समर्थन पर भरोसा कर सकता है और इस भरोसे के आधार पर अपनी नीति व कार्यों के लिये विधानसभा की स्वीकृति प्राप्त कर सकने में पूर्ण निश्चय और विश्वास रखता है। मंत्रिमंडल की इच्छा के विरुद्ध विरोधी पक्ष का, किसी भी प्रस्ताव को पास करा लेना या समाप्त कर देना बहुत कठिन है।

कार्यपालन क्षेत्र में मंत्रिमंडल और विधानसभा

कार्यपालन क्षेत्र में भी व्यावहारिक रूप से विधानसभा की अपेक्षा मंत्रिमंडल की ही स्थिति उच्चतर है। नीति-निर्धारण का वास्तविक कार्य मंत्रिमंडल ही करता है और यही अपने बहुमत के बल पर उसे विधानसभा से स्वीकृत कराता है। बहुमत का विश्वासपात्र मंत्रिमंडल, विधानसभा का मनमाना प्रयोग कर सकता है, यहाँ तक कि वह विधानसभा का

कार्यक्रम और उसकी कार्यपद्धति को भी निर्धारित करता है। मंत्रिमंडल ही यह निर्णय करता है कि विधानसभा का अधिवेशन कब होगा, उसके क्या कार्यक्रम होंगे और विधानसभा के सत्र का अवसान और विघटन कब होगा। इसके अतिरिक्त विधानसभा का अधिकांश समय भी मंत्रिमंडल ले लेता है।

यदि विधानसभा अविश्वास प्रस्ताव द्वारा या किसी अन्य साधन से मंत्रिमंडल की जीवन-सीला समाप्त कर सकती है तो मंत्रिमंडल को भी यह अधिकार प्राप्त है कि वह विधानसभा का विघटन कराके उसके सदस्यों को पुनः निर्वाचकों की दया का भिखारी बना दे।

वित्तीय क्षेत्र में विधानसभा और मंत्रिमंडल

किसी भी राज्य में प्रशासन एवं सरकार की नीतियों को कार्य रूप में परिणत करने के लिये वित्तीय प्रबंध अत्यंत आवश्यक है।¹ इस क्षेत्र में भी यद्यपि प्रमुखा मंत्रिमंडल की ही है। यद्यपि वजेट विधानसभा द्वारा ही पारित होता है तथापि व्यावहारिक दृष्टि से मंत्रिमंडल ही वजेट तैयार करता है, उसे पारित करवाता है और उसे कार्यान्वित करता है। राज्य की संपूर्ण आर्थिक नीति का संचालन मंत्रिमंडल द्वारा किया जाता है। मंत्रिमंडल ही राज्य के आय-व्यय का निश्चय करता है। विधानसभा वित्त विधेयकों की आलोचना कर सकती है, किंतु वह मद का खर्चा नहीं बढ़ा सकती और न कोई नया कर जोड़ सकती है। वह नये करों का सुझाव भी नहीं दे सकती, केवल प्रस्तावित करों में कमी कर सकती है, लेकिन वह भी एड़ी-चोटी का जोर लगा कर ही, क्योंकि विधानसभा में बहुमत मंत्रिमंडल का समर्थक होता है। व्यवहार में मंत्रिमंडल विधानसभा का स्वामी बन गया है। किंतु यह स्थिति तभी तक रह सकती है जब तक कि मंत्रिमंडल को विधानसभा में बहुमत का दृढ़ समर्थन प्राप्त हो। उसके बाद भले ही विरोधी दल मंत्रिमंडल की खुलकर आलोचना करता रहे, किंतु मंत्रिमंडल यह भली प्रकार जानता है कि जब तक विधानसभा में उसका बहुमत है, तब तक उसके प्रस्ताव स्वीकृत होते रहेंगे। आज मंत्रिमंडल ही शासन के प्रत्येक क्षेत्र में सभी बातों का निर्णय करता है और विधानसभा का कार्य उसके निर्णयों को केवल स्वीकृति प्रदान करना है।

निष्कर्ष में कहा जा सकता है कि मंत्रिमंडल विधानसभा से शक्तिशाली अवश्य है, परंतु अधिनायकवादी नहीं है। मंत्रिमंडल बहुमत के मद में घूर होकर विरोधी दल या जनमत की अवहेलना नहीं कर सकता, क्योंकि किसी भी क्षण बहुमत उसके विरुद्ध हो सकता है जिससे उसे अपदस्थ होना पड़ सकता है अथवा आगामी निर्वाचन में जनता ही उसे मत न देकर अप्रसन्नता प्रकट कर सकती है। इस प्रकार प्रजातंत्र में जनता और उसके प्रतिनिधियों को अपने विश्वास और समर्थन में बनाकर ही मंत्रिमंडल अपना जीवन बना सकता है।²

मंत्रिमंडल के कार्य एवं शक्तियां

मंत्रिमंडल की बैठक एकांत में होती है और उसकी कार्यवाही पूर्णतः गुप्त रखी जाती

है। इसके सदस्य न केवल गोपनीयता के लिये शपथ-बद्ध होते हैं, वरन् मंत्रिमण्डल तथा राज्य के गुप्त पत्रों को प्रकाशित करना भी दंडनीय है। यदि कोई मंत्री त्यागपत्र देते समय, त्यागपत्र के कारणों पर प्रकाश डालना चाहे, तब भी उसे अनुमति प्राप्त करनी पड़ती है। मंत्रिमण्डल की बैठक की अध्यक्षता मुख्यमंत्री करता है। मंत्रिमण्डल की बैठक बुलाना मुख्यमंत्री की इच्छा पर रहता है। कोई भी मंत्री बैठक बुलाने के लिये प्रार्थना कर सकता है, पर मुख्यमंत्री ऐसी प्रार्थना को मानने या न मानने में विलकुल स्वतंत्र रहता है। बैठकों के होने का समय व दिन मुख्यमंत्री ही निश्चित करता है। पर मंत्रिमण्डल की बैठक में क्या कार्यवाही होगी, इसका ख्याल नहीं दिया जाता, यद्यपि सब मंत्री जानते हैं कि किन विषयों पर विचार किया जायेगा। मंत्रिमण्डल की बैठकों में शासन सबंधी मामलों पर विचार होता है।

मंत्रिमण्डल की बैठक के लिये गणपूर्ति की कोई सख्य निश्चित नहीं है। मुख्यमंत्री या कोई मंत्री अस्वस्थ होने पर अनुपस्थित रह सकते हैं। अनुपस्थित मंत्री चाहे तो किसी विचाराधीन विषय पर अपना मत मुख्यमंत्री को पत्र के रूप में भेज सकता है। जब मुख्यमंत्री अनुपस्थित रहता है, तो अध्यक्ष का काम वह मंत्री करता है जो पुराना राजनीतिज्ञ हो या किसी दूसरे प्रकार से प्रभावशाली हो। जब बैठक होती है तो मंत्रियों के बैठने का कोई निश्चित क्रम नहीं होता पर प्रभावशाली मंत्री मुख्यमंत्री के पास बैठते हैं।

मंत्रिमण्डल सब महत्वपूर्ण विषयों पर विचार करता है। प्रत्येक मंत्री अपने विभाग के विषयों को मंत्रिमण्डल के विद्यार्थ्य प्रस्तुत करता है, क्योंकि भारी मंत्रिमण्डल शासन की नीति को निश्चित करता है। जो विषय मंत्रिमण्डल के सम्मुख रखे जाते हैं वे साधारणतः तत्कालीन राजनैतिक घटनाओं से संबंध रखते हैं। मंत्रिमण्डल के सदस्य छोटी-छोटी बातों पर ध्यान न देकर अपनी बुद्धि व ध्यान उन बातों को सुलझाने पर केंद्रित करते हैं, जो उनके सामने अधिक महत्व रखती हैं। बजट और राज्यपाल का भाषण महत्वपूर्ण विषयों में गिने जाते हैं।

मंत्रिमण्डल के निर्णय किसी लेख्य में नहीं लिखे जाते, हा, निर्णयों की टिप्पणियां बना ली जाती हैं जो राज्यपाल का परामर्श देने के लिये, आगे आने वाले दूसरे मंत्रिमण्डल को सूचना के लिये और गलती व भ्रांति का निवारण करने के लिये काम देती है। केवल मुख्यमंत्री ही टिप्पणियां लिख सकता है क्योंकि उसे अपने व अपने साथी मंत्रियों के विचार राज्यपाल को बताने में इसकी आवश्यकता रहती है। निर्णय प्रायः बहुमत के द्वारा होता है पर मुख्यमंत्री के विचारों को बड़ा महत्व दिया जाता है, क्योंकि यही एक ऐसा व्यक्ति है जो शासन-नीति का निर्देशन करता है।

मंत्रिमण्डल प्रशासकीय, विधायी आदि विभिन्न कार्यों से इतना बोझिल रहता है कि उसके लिये संपूर्ण कार्यों को स्वयं निपटाना सम्भव नहीं होता। मंत्रिमण्डल की बैठक प्रायः सप्ताह में एक बार एक या दो घंटों के लिये होती है। इसके अतिरिक्त मंत्रिमण्डल में इतने सदस्य होते हैं कि उचित विचार-विमर्श नहीं हो पाता। साथ ही मंत्रिमण्डल के सदस्य विभागीय अध्यक्ष

भी होते हैं, अतः अपने विभागीय कार्यों से ही उन्हें अवकाश नहीं मिल पाता। अतः मंत्रिमंडल के पास इतना समय नहीं होता कि वह शासन की दारिद्रियों पर ध्यान दे सकें। फलस्वरूप मंत्रिमंडलीय समितियों का विकास हुआ जिसके दो लाभ हैं—

- (1) ये समितियाँ विचार-विनिमय के उपरांत प्रत्येक प्रश्न पर अपना प्रतिवेदन देती हैं, जिस पर मंत्रिमंडल अपने निर्णय करता है।¹⁸ समितियों में प्रत्येक प्रश्न पर कुछ-न-कुछ निर्णय या समझौता कर लिया जाता है।
- (2) अपेक्षाकृत कम महत्वपूर्ण विषयों पर समितियाँ उन व्यक्तियों को नियोजित हैं जिनके बिना मंत्रिमंडल उन्हें आदेश देना है। इस तरह समितियाँ उन प्रश्नों का निर्णय कर डालती हैं, जिन पर यदि ये न करती तो मंत्रिमंडल को अपना बहुमूल्य समय देना पड़ता।¹⁹ ये मंत्रिमंडलीय समितियाँ दो प्रकार की होती हैं—
 (क) स्थायी समिति,
 (ख) तदर्थ समिति।

स्थायी समितियों के अंतर्गत वित्तीय, प्रशासनिक संगठन, विधानसभा की तथा विधि विधायक समितियों की गणना होती है। तदर्थ समितियों का निर्माण समानानुसार तब किया जाता है जब आवश्यक और नवीन समस्याएँ उपस्थित हो जाती हैं, जिनके बारे में निर्णय करने से पूर्व मंत्रिमंडल विशेष जानकारी चाहता है। मंत्रिमंडलीय समितियाँ आवश्यकता होने पर, समस्याओं के विशेष अध्ययन हेतु अपनी उपसमितियाँ भी बना सकती हैं।

भारतीय शासन में मंत्रिमंडल समदीप प्रणाली की धुरी है। यही वास्तविक कार्यपालिका है जिसे प्रशासनिक, वित्तीय और विधायी क्षेत्र में विशाल तथा महत्वपूर्ण शक्तियाँ प्राप्त हैं। कार्यों और अधिकारों की दृष्टि से मंत्रिमंडल सर्वोच्च नियंत्रक शक्ति है। कानूनी अथवा सैद्धांतिक दृष्टि से मंत्रिमंडल एक परामर्शदायी समिति मात्र है जिसका कार्य प्रशासनिक कार्यों में राज्यपाल को सहायता और परामर्श देना है किंतु व्यावहारिक रूप से उसने वास्तविक कार्यपालिका का रूप धारण कर लिया है। मंत्रिमंडल के प्रमुख कार्य और शक्तियाँ तीन प्रकार की हैं—

(1) कार्यपालिका संबंधी कार्य एवं शक्ति—मंत्रिमंडल मूल रूप से शासन की वास्तविक कार्यपालिका शक्ति है। कार्यपालिका के क्षेत्र में मंत्रिमंडल के तीन प्रमुख कार्य हैं—

- (अ) विधानसभा में उपस्थित की जाने वाली नीति का अंतिम निर्धारण।
- (ब) विधानसभा द्वारा निर्धारित नीति के अनुरूप कार्यपालिका का सर्वोच्च नियंत्रण।
- (स) राज्य के विभिन्न विभागों के अधिकारियों की सीमा का निर्धारण करना और उनमें सदा सामंजस्य बनाये रखना।

मंत्रिमंडल संपूर्ण राज्य के सुप्रबंध के लिये उत्तरदाई है। यह एक विचारशील और नीति-निर्णायक निकाय है, जो राज्य की समस्याओं पर विचार-विनिमय करता है। मंत्रिमंडल विधानसभा तथा सारे राज्य के सामने एक नीति प्रस्तुत करता है और यही उस सामूहिक

उत्तरदायित्व का सार है, जिसकी आज्ञा संविधान ने दी है। मंत्रिमण्डल द्वारा नीति-निर्धारण करने के बाद संबंधित विभाग उम निर्धारित नीति को या तो प्रवर्तित विधि के अनुसार कार्यान्वित करते हैं या विधानसभा को तदर्थ नया विधेयक प्रस्तावित करते हैं। मंत्रिमण्डल ही वह कड़ी है जो शासन के कार्यपालिका अंग को व्यवस्थापिका से जोड़ती है। अपने निर्णयों को वैधानिक रूप देने के लिये वह प्रशासनिक विधियों और विधानसभा की विधियों के निर्माण का मार्ग चुनता है। मंत्रिमण्डल ही विधानसभा को कार्यवाही करने के लिये आदेश देता है और जब तक विधानसभा में बहुमत मंत्रिमण्डल के प्रति निष्ठावान होता है तब तक मंत्रिमण्डल अपनी इच्छित नीति को विधान मंडल से स्वीकृत करा लेता है। मंत्रिमण्डल का परंपरागत कार्य विधानसभा द्वारा पारित कानूनों या विधियों को कार्यान्वित करना और प्रशासन का संचालन करना है। मंत्रीगण विभिन्न विभागों के अध्यक्ष होते हैं। वे अपने विभागों का संचालन और उनके कार्यों की देखभाल करते हैं।" संपूर्ण मंत्रालय को मंत्रिमण्डल के आदेशों का पालन करना पड़ता है और उसके द्वारा निर्धारित नीतियों व निर्णयों को कार्यान्वित करना होता है।

मंत्रिमण्डल सरकार की नीति को कार्यान्वित करने के उद्देश्य से विभिन्न विभागों को एक सूत्र में बांधता है और देखता है कि उनके कार्यों में अंतर्विरोध न हो, वे एक-दूसरे के कार्यक्षेत्र का अतिग्रमण न करें और सभी के कार्यों में समन्वय रहे। राजनैतिक स्तर पर बड़े-बड़े पदाधिकारियों का घयन भी मंत्रिमण्डल ही करता है। राज्यपाल केवल उन्हें औपचारिक रूप से नियुक्त कर देता है।

मंत्रिमण्डल को प्रदत्त व्यवस्थापन के कारण जो अधिकार मिल गये हैं उससे भी उसकी कार्यपालिका शक्ति में वृद्धि हो गई है। वर्तमान में व्यवस्थापन कार्य न केवल बहुत बड़ गया है बल्कि बहुत कुछ प्राथमिक भी हो गया है। विधानसभा प्रायः विधियों को, केवल रूपरेखा बनाकर पारित कर देती है। उस रूपरेखा को ही मंत्रिमण्डल अथवा संबंधित विभागों के अध्यक्ष विस्तृत करते हैं और वे ही नियम-विनियम बनाकर उन विधियों को कार्यान्वित करते हैं। क्योंकि इन नियम-विनियमों का निर्माण विधानसभा द्वारा प्रदत्त अधिकार के अंतर्गत होता है, अतः उनकी मान्यता ऐसी ही होती है जैसी कि विधानसभा द्वारा निर्मित कानूनों की।"

विधानसभा में प्रशासन से संबंधित प्रश्न पूछे जाते हैं और मंत्रिमण्डल व शासन के विविध विभागों की अपलोचना की जाती है। 'सदन का कोई भी सदस्य किसी भी मंत्री से उसके सार्वजनिक या प्रशासकीय कार्यों से संबंधित प्रश्न पूछ सकता है।'" इन सड़का उत्तर मंत्रिमण्डल को ही देना पड़ता है। उसे प्रशासन को उन दोषों से भी मुक्त करना पड़ता है जिनके कारण सरकार की अपलोचना होती है।

इस प्रकार स्पष्ट है कि मंत्रिमण्डल का कार्यपालिका सभी क्षेत्र अत्यंत व्यापक है फिर भी कुछ बातें ऐसी हैं जो मंत्रिमण्डल के अधिकार क्षेत्र से बाहर हैं और जिन पर मंत्रिमण्डल

में विधिवत् कोई निर्णय नहीं लिया जा सकता। उदाहरण के लिये राज्यपाल के विवेकगत कार्य हैं। लेकिन मंत्रिमंडल की व्यापक शक्तियों के आगे ये प्रतिबंध नगण्य ही हैं।

(2) व्यवस्थापिका संबंधी कार्य एवं शक्तियाँ—कानून बनाने के संबंध में समस्त शक्तियाँ व्यवस्थापिका को ही प्राप्त हैं, किंतु इस संबंध में विधानसभा पर मंत्रिमंडल नियंत्रण रखता है। मंत्रिमंडल कानून निर्माण का आरम्भ करता है और हर कदम पर कानून का स्वरूप निर्धारित और नियंत्रण करता है। क्योंकि मंत्रीगण आवश्यक रूप से विधानसभा के सदस्य होते हैं, उममें उनका बहुमत रहता है और वे उसके अधिवेशन में भाग लेते हैं, इस कारण वे सारे कार्यों की जिम्मेदारी अपने कंधों पर ले लेते हैं। मंत्रिमंडल विधेयक के रूप में विधानसभा के सामने कानून निर्माण का कार्यक्रम रखने का निर्णय करता है, उसके सदस्य अधिकतर विधेयक को प्रस्तावित करते हैं और उसका उम समय तक पिष्टपेषण करते हैं, जब तक कि यह कानून का रूप धारण न कर ले। इस प्रकार विधेयक पेश करना, उसकी व्याख्या करना और उसे पाम कराना मंत्रिमंडल का ही कार्य है। यद्यपि विधानसभा के ये सदस्य, जो मंत्री नहीं हैं, विधेयक पेश कर सकते हैं किंतु लगभग 80 प्रतिशत और महत्त्वपूर्ण विधेयक मंत्रियों द्वारा ही पेश किये जाते हैं। जिन विधेयक को मंत्रिमंडल का समर्थन प्राप्त नहीं होता, उनके कानून बनने की संभावना बहुत ही कम रहती है। वास्तव में मंत्रिमंडल ने विधानसभा पर अपने बहुमत के कारण इतना प्रभाव स्थापित कर लिया है कि विधानसभा की स्थिति मंत्रिमंडल के निर्णयों का अनुसमर्थन करने वाली मस्या की रह गई है।

दलीय पद्धति के कारण कानून-निर्माण में सहायता मिलती है। क्योंकि मंत्रिमंडल के दल का बहुमत सदन में रहता है इसलिये ये कानून शीघ्र बन जाते हैं, जिन्हें मंत्रिमंडल चाहता है। कुछ लोगों का विचार है कि दलीय पद्धति के कारण सदस्य व्यक्तिगत रूप से अपनी इच्छानुसार सदन में कार्य नहीं कर सकते। किंतु यह विचार व्यावहारिक नहीं है। यदि सभी सदस्य किसी भी दल के न हों तो कानून-निर्माण में काफी बाधा उत्पन्न हो सकती है क्योंकि दलीय नियंत्रण और निर्देशन के अभाव में प्रत्येक सदस्य अपनी अलग-अलग राय रखेगा और बहुमत से कोई भी कार्य नहीं हो पायेगा।¹⁹

इसके अतिरिक्त मंत्रिमंडल को यह निश्चय करने का अधिकार है कि कब विधानसभा की बैठक बुलाई जाये, कब इसका सत्रावसान किया जाये और कब विघटन किया जाये। उम भाषण को भी मंत्रिमंडल ही तैयार करता है, जिमें राज्यपाल विधानसभा का उद्घाटन करते समय देता है और जिसमें आगामी सत्र के लिये शासन की सामान्य नीति व उसके कार्यक्रम आदि का सांकेतिक विवरण होता है। विधानसभा के कार्यक्रम का निर्णय भी मंत्रिमंडल ही करता है। वास्तव में इसमें तनिक भी अतिशयोक्ति नहीं है कि राज्य के संपूर्ण व्यवस्थापन का कार्य मंत्रिमंडल ही विधानसभा की स्वीकृति से करता है।

(3) वित्तीय कार्य—मंत्रिमंडल को राजकीय वित्त पर विशेष नियंत्रण प्राप्त है।

मंत्रिमण्डल ही राज्य पर व्यय होने वाली समस्त धनराशि के लिये और उस व्यय को पूरा करने का आवश्यक राजस्व एकत्र करने के लिये उत्तरदाई है। मंत्रिमण्डल ही आगामी वर्ष के लिये बजट तैयार करके विधानसभा में पेश करता है। यद्यपि यह काम मुख्यतः वित्तमंत्री का है, किंतु बजट को अंतिम रूप देने के लिये मंत्रिमण्डल की स्वीकृति आवश्यक है। मंत्रीगण अपने-अपने विभागों की वित्तीय आवश्यकताओं का ब्यौरा तैयार करके वित्तमंत्री को भेजते हैं जो उन्हें मंत्रिमण्डल के परामर्श से अंतिम रूप देता है। जब बजट विधानसभा में प्रस्तुत कर दिया जाता है तो प्रत्येक मंत्री को अपने-अपने विभाग से संबंधित वित्तीय आवश्यकताओं और हर प्रस्तावों को समझाना पड़ता है तथा तत्संबंधी प्रश्नों का उत्तर भी देना पड़ता है। विधानसभा में बजट प्रस्तावों की आलोचना का उत्तर देना पड़ता है और विधायकों के कटीती प्रस्तावों से सरकारी पक्ष की रक्षा करना मंत्रिमण्डल का ही कार्य है। मंत्रिमण्डल बजट को विधानसभा में उपस्थित करने के बाद भी उसमें आवश्यक परिवर्तन ला सकता है। इसी प्रकार के वित्त विधेयक राज्यपाल की सिफारिश पर निम्न सदन विधानसभा में ही प्रस्तुत किए जाते हैं।

सरकार के उत्तरदायित्व पर आण लेने की व्यवस्था भी मंत्रिमण्डल ही करता है। यह निर्णय करने का अधिकार भी मंत्रिमण्डल को ही है कि कौन-सा व्यय संधित निधि और कौन-सा व्यय आकस्मिक निधि में ले लिया जायेगा। मंत्रिमण्डल की शक्तियों और कार्यों से स्पष्ट है कि इसके अधिकार कार्यपालन, व्यवस्थापन और वित्तीय, सभी क्षेत्रों में व्याप्त हैं। प्रदत्त व्यवस्थापन के प्रचलन के कारण तो इसकी शक्तियों का क्षेत्र और भी विस्तृत हो गया है। बहुमत दल के आधार पर खड़े होने के कारण इसकी शक्ति अत्यधिक है और यही राज्य का वास्तविक शासक है। व्यावहारिक दृष्टि से मंत्रिमण्डल का पद महान और सम्मानजनक बनाने में मंत्रियों की योग्यता और दृढ़ चरित्र का भी कम हाथ नहीं रहता। यदि मंत्रीगण ईमानदार और दृढ़ चरित्र के नहीं हैं तो उनका पद अधिक म्यापी नहीं रह सकता। उनमें आंतरिक फूट पड़ जायेगी। विधानसभा में उनके दल वाले भी उनके चिठ्छ षड्यंत्र कर सकते हैं और जनसाधारण की दृष्टि में भी वे गिर सकते हैं। जनता में, अपने दल में तथा विधानसभा में आदर और प्रभाव उत्पन्न करने के लिये मंत्रियों को साधारण स्तर से ऊंचा होना चाहिये। उन्हें व्यवहार के कुछ नियमों के अनुसार कार्य करना चाहिये उदाहरणार्थ—

- (1) मंत्रियों को किसी ऐसे सेन-देन में शामिल नहीं होना चाहिये जिससे उनके निजी हितों का उनके सार्वजनिक कर्तव्यों से कुछ भी संघर्ष हो।
- (2) किसी भी मंत्री के लिये किसी भी परिस्थिति में सरकारी समाचारों को अपने या अपने मित्रों के निजी लाभ के लिये प्रयोग करना भी उचित नहीं है।
- (3) किसी भी मंत्री को किसी ऐसी योजना की सहायता करने या किसी ऐसे ठेके को आगे बढ़ाने के लिये अपने सरकारी पद का प्रयोग नहीं करना चाहिये जिसमें

कि उसका कोई गुप्त हित हो।

- (4) किसी भी मंत्री को राज्य से किसी भी प्रकार के ठेके आदि लेने का प्रयत्न करने वाले व्यक्तियों से किसी प्रकार की भेंट आदि स्वीकार नहीं करनी चाहिये।
- (5) मंत्रियों को इस प्रकार के सट्टेबाजी के कार्यों में ठपका लगाने से बचना चाहिये जिसमें वे अपने पद के कारण अथवा अपनी गुप्त जानकारी के कारण बाजार के उतार-चढ़ाव को जानने में अन्य लोगों से अच्छी स्थिति में हों।

यदि दैनिक जीवन में मंत्रीगण इन कर्तव्यों का उल्लंघन करते हैं तो इसमें सरकार की बदनामी होती है। याम्बतव में प्रजातन्त्रीय राज्य के मंत्रियों को अपनी शक्तियों का प्रयोग और भी सावधानी के साथ करना चाहिये और जनहित का उद्देश्य लेकर कार्य करना चाहिए।

मुख्यमंत्री

राज्य के मंत्रिमंडल में सबसे महत्वपूर्ण स्थान मुख्यमंत्री का है। जिस प्रकार केंद्रीय मंत्रिमंडल में प्रधानमंत्री की स्थिति महत्वपूर्ण होती है उसी प्रकार की स्थिति राज्य मंत्रिमंडल में मुख्यमंत्री की होती है। भारतीय संविधान में प्रधानमंत्री के पद का स्पष्ट उल्लेख है। इस पद का अधिकारी ही शासन का मुख्य अधिकारी है। जैसा कि जैनिंग्स ने भी प्रधानमंत्री के बारे में लिखा है कि "ब्रिटिश शासन पद्धति में मंत्रिमंडल सबसे अधिक महत्वपूर्ण संस्था है और मंत्रिमंडल में प्रधानमंत्री का पद सबसे अधिक महत्वपूर्ण है।" संविधान के अनुसार मंत्रीगण राष्ट्रपति के प्रसाद-पर्यन्त ही अपने पदों पर रहते हैं जबकि वास्तविक रूप में वे प्रधानमंत्री के प्रसाद-पर्यन्त अपने पदों पर रहते हैं। इस संबंध में डॉ. अम्बेडकर ने भी कहा था कि यदि प्रधानमंत्री चाहेगा तभी कोई व्यक्ति मंत्रिमंडल का सदस्य बना रह सकता है, अन्यथा नहीं। जब सभी मंत्री अपनी नियुक्ति और विमुक्ति के संबंध में प्रधानमंत्री के होंगे तभी मंत्रिमंडल के सामूहिक उत्तरदायित्व के आदर्श को प्राप्त किया जा सकता है।

यही स्थिति राज्यों के मुख्यमंत्री की भी है। मुख्यमंत्री के पद का संविधान में स्पष्ट उल्लेख है। उसे अपने कर्तव्यों का पालन करने के लिये व्यापक शक्तियाँ दी गई हैं। वह मंत्रिमंडल का प्रधान है। यद्यपि कहने को तो अन्य मंत्रियों की नियुक्ति राज्यपाल करता है, किन्तु व्यावहारिक रूप में मुख्यमंत्री द्वारा नाम-निर्देशित व्यक्ति ही राज्यपाल द्वारा नियुक्त किए जाते हैं। निम्न मुख्यमंत्री राज्य का एक अत्यंत प्रभावशाली पदाधिकारी है, जिसे सरकार और विधानमण्डल में विशेष स्थान प्राप्त है।

संविधान के अनुसार राज्यपाल मुख्यमंत्री की नियुक्ति करेगा। किन्तु संविधान इस संबंध में सर्वथा मौन है कि राज्यपाल को मुख्यमंत्री की नियुक्ति किस प्रकार करनी चाहिये। संविधान में यह भी नहीं कहा गया है कि मुख्यमंत्री आवश्यक रूप से निम्न सदन का सदस्य हो अथवा विधानमंडल के किसी भी सदन का सदस्य हो। यदि संविधान के शब्दों का पालन किया जाये तो मुख्यमंत्री वह व्यक्ति भी बन सकता है जो विधानमंडल के किसी भी सदन

का सदस्य नहीं हो। और कई राज्यों में वैसा हुआ भी है, जबकि राजनैतिक दलबंदी के कारण राज्य से बाहर का व्यक्ति, जो उस राज्य के विधानमंडल का सदस्य भी नहीं है, मुख्यमंत्री बनाया गया है। लेकिन फिर भी साधारणतः मुख्यमंत्री की नियुक्ति के संबंध में स्थापित नियम यह है कि आम चुनाव के बाद राज्यपाल विधानसभा के बहुमत प्राप्त दल के नेता को नियंत्रण दे और उसे मुख्यमंत्री नियुक्त करे। क्योंकि संविधान के अनुसार मंत्रिमंडल को विधानसभा के प्रति ही उत्तरदाई होना है इसलिये उचित नहीं है कि मुख्यमंत्री भी विधानसभा में से लिया जाये। हा, यदि विधानसभा में किसी भी दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त न हो तो राज्यपाल मुख्यमंत्री के चुनाव में स्वविवेक से काम ले सकता है। वह किसी भी ऐसे सदस्य को आमंत्रित कर सकता है जो विधानसभा के बहुमत का समर्थन प्राप्त कर सकने में समर्थ हो सके और मंत्रिमंडल का निर्माण कर सके।¹² राज्यपाल द्वारा मुख्यमंत्री की नियुक्ति वास्तव में एक औपचारिक कार्यवाही है, क्योंकि जिस व्यक्ति को विधानसभा का समर्थन प्राप्त होता है उसे राज्यपाल को मुख्यमंत्री नियुक्त करना ही पड़ता है। कुछ दशाओं में उसे स्वविवेक से काम लेने का अवसर मिल सकता है। वे दशाएँ इस प्रकार हैं—

- (1) जब विधानसभा में दो से अधिक दल हों और उनमें से किसी को भी आधे से अधिक मत अर्थात् स्पष्ट बहुमत प्राप्त न हो, इस स्थिति में राज्यपाल का कर्तव्य है कि वह ऐसे व्यक्ति को पद-भार सम्भालने के लिये आमंत्रित करे जो विधानसभा का बहुमत अपनी सरकार के लिये प्राप्त करने में सफल हो।
- (2) जब बहुमत दल का नेता स्पष्ट न हो। यह स्थिति तब उत्पन्न हो सकती है जब मुख्यमंत्री अचानक त्यागपत्र दे दे या उसकी मृत्यु हो जाये और आंतरिक झूठ के कारण दल अपना नेता चुनने में असमर्थ हो।
- (3) जब विधानसभा में दलीय स्थिति के कारण एक मिश्रित मंत्रिमंडल का बनाया जाना आवश्यक हो, किंतु मुख्यमंत्री के संबंध में विभिन्न दलों में मतैक्य न हो। क्योंकि राज्य कार्यपालिका में मुख्यमंत्री का पद सबसे अधिक महत्वपूर्ण है और सत्तवीय शासन में कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदाई रहती है, इसलिये मुख्यमंत्री को राज्यपाल मनोनीत करे, इससे अघरा इस परंपरा को दिकसित करना होगा कि चुनाव के बाद विधानसभा का बहुमत दल या विभिन्न दल निर्वाचित सदस्यों में से अपना नेता चुन लें। इस परंपरा से राज्यपाल को भी मुख्यमंत्री की नियुक्ति करने में आसानी रहेगी। यदि बहुत ही विशेष परिस्थितियों में ऐसा व्यक्ति नेता बनाया जाये जो विधानसभा का निर्वाचित सदस्य नहीं है और राज्यपाल उसे मुख्यमंत्री के रूप में नियुक्त करता है तो उसे जल्दी से जल्दी विधानसभा का निर्वाचित सदस्य बनना चाहिये और यदि वह चुनाव में हार जाता है तो तुरंत मुख्यमंत्री का पद छोड़ना चाहिये।¹³

यद्यपि नियम से मुख्यमंत्री पद के लिये कोई निश्चित योग्यता नहीं है फिर भी व्यावहारिक रूप से उसके लिये कुछ योग्यताओं और व्यक्तिगत गुणों का होना आवश्यक है। जैसे तो संवैधानिक प्रथाओं ने ही यह आवश्यक बना दिया है कि मुख्यमंत्री विधानसभा का सदस्य हो, विधानसभा के बहुमत दल का नेता हो अथवा विधानसभा के बहुमत का समर्थन प्राप्त करने में समर्थ हो।¹ इसके साथ ही उसे विभिन्न व्यक्तिगत गुणों का धनी होना चाहिये। बहुधा एक दीर्घ अनुभव और संघर्ष के बाद ही मुख्यमंत्री के पद तक पहुँचने की कोई आशा कर सकता है। स्पष्ट है कि मुख्यमंत्री में एक अच्छे वक्ता के गुण होने चाहिये जो अपने राज्य की जनता को प्रभावित कर सके और उनमें लोकप्रिय बन सके। साथ ही उसमें ऐसी तर्कबुद्धि भी हो जो विरोधियों की आलोचना का खंडन करके उनका सामना कर सके।

मुख्यमंत्री के कार्य तथा शक्तियाँ

मुख्यमंत्री के हाथ में ही राज्य शासन का संपूर्ण दायित्व है। उसके हाथ में व्यापक शक्तियाँ हैं, उसके कर्तव्य कठिन हैं और उसके अधिकार महान् हैं। मुख्यमंत्री की व्यापक शक्तियाँ, अधिकार व कर्तव्य इस प्रकार हैं—

(1) मंत्रिमंडल का निर्माण—मुख्यमंत्री ही मंत्रिमंडल के निर्माण, जीवन तथा मरण का केंद्र स्थल है और उसका प्रभावशाली संचालन उसी पर निर्भर करता है। मुख्यमंत्री पद की बागडोर सभालने के बाद उसका पहला कर्तव्य होता है, मंत्रिमंडल का निर्माण करना। इसके लिये वह सदस्यों की सूची तैयार करता है, जिसे राज्यपाल विधिवत् स्वीकार कर लेता है। वास्तव में राज्यपाल द्वारा मंत्रियों की नियुक्ति करना केवल एक औपचारिकता मात्र है। कौन व्यक्ति मंत्रिमंडल में लिया जायेगा, कौन किम पद पर नियुक्त किया जायेगा, इसका निर्णय मुख्यमंत्री ही करता है। इस निर्णय में दलीय एकता व सुदृढ़ता, राज्यपाल की इच्छा, संवैधानिक अभिसमय, राजनैतिक स्थिति आदि अनेक तत्त्व प्रभावशाली होते हैं, परंतु अंतिम निश्चय करना मुख्यमंत्री का ही अधिकार है। यदि वह किसी व्यक्ति को मंत्रिमंडल में सम्मिलित करना चाहता है तो राज्यपाल रोक नहीं सकता है, और यदि वह किसी व्यक्ति को सम्मिलित करना नहीं चाहता, तो राज्यपाल उसे विद्वश नहीं कर सकता है। फिर भी मंत्रियों के चयन में मुख्यमंत्री मनमानी नहीं कर पाता है। उसे यह देखना पड़ता है कि उसके दल के प्रमुख सदस्य मंत्रिमंडल में आ जायें, क्योंकि ऐसा न होने पर दल के अंदर फूट पड़ सकती है और उसकी स्वयं की स्थिति कमजोर हो सकती है। कभी-कभी तो उसे ऐसे व्यक्तियों को भी मंत्रिमंडल में रखना पड़ता है, जिन्हें वह नहीं चाहता है, लेकिन क्योंकि उन्हें नहीं रखने से शासन सकट में पड़ सकता है। कभी-कभी उसे लोगों की शर्तों पर भी चलना पड़ता है और उन्हें उनकी इच्छा का विभाग देना पड़ता है जिस प्रकार केंद्र में प्रधानमंत्री को कई बार अपने दल के प्रमुख व्यक्तियों को उनकी इच्छा का विभाग देना पड़ता है। मार्च 1967 में श्रीमती इन्दिरा गांधी के मंत्रिमंडल में श्री मोरार जी

इसी प्रकार वित्तमंत्री बने थे। यह भी एक प्रकट रहस्य था कि श्री नेहरु की इच्छा श्री पटिल को छात्र विभाग न देकर रेल विभाग देने की थी, लेकिन श्री पटिल की इच्छा के विरुद्ध वे उन्हें रेल विभाग नहीं दे सके।”

इससे यह स्पष्ट है कि मंत्रिमंडल में लगभग आधे सदस्य अपनी वरिष्ठता, आयु, अनुभव और दलीय स्थिति के कारण मंत्री बन जाते हैं और आधे सदस्य मुख्यमंत्री की स्वतंत्र इच्छा से मंत्री बनते हैं। बेंद्र में मार्च 1968 में श्रीमती इन्दिरा गांधी ने त्रिगुण सेन को अपने मंत्रिमंडल में लिया जिनकी कि हभावना नहीं थी और जो राजनीति से बाहर थे। गोपाल स्वर्ण पाठक और कर्णसिंह को भी व्यक्तिगत मित्रता के फलस्वरूप मंत्रिमंडल में लिया गया था। इसी प्रकार श्री शास्त्री ने त्रिभुवन नारायण सिंह को अपने मंत्रिमंडल में लिया, जो उनके बचपन के मित्र और स्कूल के साथी थे। जून 1964 में सजीव रेड्डी को भी नैतृत्व का समर्पन करने के पुरस्कार स्वरूप ही मंत्रिमण्डल में लिया गया था।”

नेहरु के बाद शास्त्री और इंदिरा गांधी ने इस बात का खंडन करने का प्रयास किया कि मंत्रिमंडल का निर्माण सामूहिक रूप से दल के शीर्ष नेताओं के हाथ में है न कि केवल प्रधानमंत्री के हाथ में। श्री शास्त्री ने इस बात का भी विरोध किया था कि मंत्रिमंडल के निर्माण में उनके ऊपर किसी प्रकार का कोई दबाव था। एक साक्षात्कार में उन्होंने कहा था—“जहां तक अपने मंत्रिमंडल के निर्माण का प्रश्न है, मैंने एक भी व्यक्ति से परामर्श नहीं लिया। यहाँ तक कि मंत्रिमंडल का विस्तार और परिवर्तन भी मेरा स्वयं का था। मंत्रियों की नियुक्ति में मैंने अपने विवेक से काम लिया और भविष्य में भी इस परंपरा को बनाये रखना चाहूंगा, लेकिन यह स्वाभाविक है कि इसकी संपूर्ण जिम्मेदारी मेरे ही कंधों पर रहेगी।”

अतुल्य घोष और कामराज ने भी इस बात से इकार किया था कि उन्होंने शास्त्री को मंत्रिमंडल बनाने में सलाह दी। अक्टूबर 1964 को जब लोकसभा में श्री सजीव रेड्डी की नियुक्ति का प्रश्न उठा तब अध्यक्ष श्री हुकुमसिंह ने हुकूमत से निर्णय दिया कि सदन में मंत्री की नियुक्ति का निर्णय नहीं हो सकता। उन्होंने कहा—‘अपने मंत्रिमंडल में नियुक्ति करने का कार्य प्रधानमंत्री का है। यह प्रधानमंत्री पर निर्भर है कि वह अपने मंत्रिमंडल में उन लोगों को ले जो उसके विचार में उचित हैं। यह उसके निर्णय का विषय है न कि सदन का। उसके द्वारा नियुक्ति का सदन में केवल एक ही निराकरण है कि अविश्वसत के प्रस्ताव द्वारा उसे हटाया जाये।”

इन सब बातों से स्पष्ट है कि राज्य में मंत्रिमंडल का निर्माण करते समय मुख्यमंत्री को इसका ध्यान रखना पड़ता है कि यथासंभव वे वे लोग उसमें आवें जो परस्पर सहयोग की भावना से कार्य कर सकते हों। मुख्यमंत्री को अपने सहयोगियों के चयन में विभिन्न वर्गों, विभिन्न धर्मों, विभिन्न भौगोलिक क्षेत्रों, नवयुवक राजनीतिज्ञों आदि के प्रतिनिधित्व को भी ध्यान में रखना पड़ता है। राज्यपाल की इच्छा पर भी, चाहे सौजन्यता के कारण ही सही,

मुख्यमंत्री को उचित ध्यान देना पड़ता है।

स्पष्ट है कि मंत्रिमंडल के निर्माण में पूर्ण स्वतंत्र होते हुए भी मुख्यमंत्री को अनेक मर्यादाओं के अंतर्गत अपने सहयोगियों का ध्यान करना होता है। मंत्रिमंडल के आधे सदस्य तो अपनी दलीय स्थिति के कारण स्वतः मनोनीत होते हैं, परन्तु शेष मुख्यमंत्री की कृपा पर निर्भर रहते हैं। जाद्विक अर्थों में मंत्रियों की नियुक्ति पर राज्यपाल का अधिकार होना चाहिये, लेकिन व्यवहार में मंत्रियों के सबंध में निश्चय करना मुख्यमंत्री का ही अधिकार है।

(2) मंत्रिमंडल का निरीक्षण एवं निर्देशन—मुख्यमंत्री न केवल मंत्रिमंडल का निर्माण करता है बल्कि उसे जीवन और गति भी यहाँ देता है। यही अपने मंत्रियों के बीच विभागों का वितरण करता है। मंत्रियों को विभाग सौंपते समय भी मुख्यमंत्री अपने विवेक के अनुसार ही कार्य करता है। फिर भी कुछ सदस्य इतने प्रभावशाली और सशक्त हो सकते हैं कि विभाग वितरण करते समय मुख्यमंत्री उनकी इच्छा का आदर करे। कभी-कभी ऐसा भी हो जाता है कि कोई अनुभवी राजनीतिज्ञ मुख्यमंत्री द्वारा सौंपे गये विभाग को अपनी राजनैतिक स्थिति के प्रतिबल समझकर लेने से इकार कर देता है। फिर भी साधारणतः विभागों के वितरण के सबंध में मुख्यमंत्री का निर्णय अंतिम होता है और उस पर कोई आपत्ति नहीं की जाती।

मुख्यमंत्री को यह भी देखना पड़ता है कि मंत्रिमंडल का कार्य सुचारु रूप से चलता रहे। समस्त राज्य प्रशासन का मुखिया होने के नाते वह सभी विभागों का निरीक्षण करता है। कभी-कभी मंत्रियों में परस्पर मतभेद उत्पन्न हो जाने हैं। तब मुख्यमंत्री हस्तक्षेप करके औचित्य-अनौचित्य के निर्णय द्वारा उनके मतभेदों को दूर करता है। इस प्रकार मंत्रिमंडल के जीवन को सहयोग एवं सौहार्दपूर्ण बनाये रखने का उत्तरदायित्व मुख्यमंत्री पर ही है। यही सबको एक सूत्र में पिरोये रखता है। मुख्यमंत्री ही मंत्रिमंडल की बैठकों का समापनित्व और उसकी समस्त कार्यवाहियों का संचालन करता है। मंत्रिमंडल की कार्यविधि पर उसका नियंत्रण होता है। मंत्रिमंडल के निर्णय और नीति निर्धारण में मुख्यमंत्री का ही सर्वोपरि हाथ रहता है। मंत्रिमंडल के सदस्य याद-विवाद के लिये जो भी विषय विचारार्थ प्रस्तुत करते हैं उन्हें मानने या न मानने की उसे स्वतंत्रता रहती है। किन्तु मुख्यमंत्री अन्य मंत्रियों का अधिनायक नहीं है। अन्य मंत्रियों के साथ व्यवहार करते समय वह इस बात का ध्यान रखता है कि यदि वह उनके साथ अनुचित व्यवहार करेगा या अनुचित दबाव डालेगा तो उसकी अपनी दलगत स्थिति बिगड़ सकती है। मंत्रिमंडल के सदस्य मुख्यमंत्री के दाम या अधीनस्थ नहीं होने, बल्कि वे उसके सहयोगी होने हैं। अपने विचारों को मान लेने के लिये वह उनको फुमना सकता है, किन्तु विवश नहीं कर सकता। वह अपने सहयोगी मंत्रियों की राय की कभी भी पूर्ण अवहेलना नहीं कर सकता। यह अवश्य है कि उसकी स्थिति अन्य मंत्रियों की तुलना में अधिक प्रभावशाली होती है और वह मंत्रियों से अपने विचारों को

मनवा ही सेवा है। कुछ भी करने की पहल उसी की रहती ॥ और अन्य मंत्री बहुत उमका अनुमरण करते हैं।

(3) मंत्रिमण्डल पर नियंत्रण—यदि शासननर को कुशलतापूर्वक चलाना है तो फिर मुख्यमंत्री को इस सबब में पूरी छूट होनी ही चाहिये कि वह अपने साधियों को स्वतंत्रतापूर्वक नियुक्त कर सके, इच्छानुसार उनके पदों में परिवर्तन कर सके और यदि चाहे तो अपने साधियों में से किसी को अपदस्थ कर सके। मुख्यमंत्री मंत्रिमण्डल का केवल निर्माता एक पालनकर्ता ही नहीं है बल्कि सहायकर्ता भी है। मंत्रियों के मंत्रित्व की सहायता तथा मंत्रिमण्डल को भग्न करने के विषय में उसकी इच्छा का पर्याप्त महत्त्व है। सभी मंत्रियों का मंत्रित्व उसके साथ बंधा हुआ है। मुख्यमंत्री के साथ ही अन्य मंत्री भी तैरते या डूबते हैं। उसके त्यागपत्र के साथ पूरा मंत्रिमण्डल भग्न हो जाता है। इसके अतिरिक्त यदि मुख्यमंत्री और किसी अन्य मंत्री में कोई मतभेद होता है, तो ऐसी दशा में मुख्यमंत्री उस अमतुष्ट मंत्री में त्यागपत्र की मांग कर सकता है या स्वयं अपना त्यागपत्र देकर संपूर्ण मंत्रिमण्डल को विघटित कर सकता है। किसी भी मंत्री का मुख्यमंत्री से मतभेद होने पर मंत्रिमण्डल से हट जाना आवश्यक ॥ अन्यथा वह मंत्रिमण्डल को सामूहिक उत्तरदायित्व से उन्मुक्त नहीं हो सकता।

मुख्यमंत्री को यह भी अधिकार है कि वह राज्यपाल से किसी मंत्री को अपदस्थ करने को कहे। संविधान के अनुसार कोई मंत्री अपने पद पर केवल राज्यपाल के प्रमद-पर्यन्त ही रह सकता है, अतः संविधानमन्त्र राज्यपाल जब चाहे, किसी भी मंत्री को हटा सकता है।" मंत्रिमण्डलीय शासन की यह सुन्दरिणी परंपरा है कि राज्यपाल किसी भी मंत्री को केवल मुख्यमंत्री की सलाह पर ही अपदस्थ करे। इस प्रकार अनिवार्य रूप से किसी मंत्री को अपदस्थ करने की शक्ति मुख्यमंत्री के पास ही है। किन्तु यह अवसर है कि मुख्यमंत्री केवल अत्यधिक असाधारण स्थिति में ही किसी मंत्री को अपदस्थ करने की विचारिश करता है। विरोध बात यह है कि मुख्यमंत्री अपनी शक्ति का अनुचित प्रयोग प्रायः नहीं करता और अकारण ही किसी मंत्री को परतलाग करने के लिए बाध्य नहीं करता, क्योंकि उसे अपनी इनीय स्थिति का भी ध्यान रखना पड़ता है। वह उसे किसी भी कार्य में बढ़ने की वंशिश करता है जिससे स्थिति बिगड़ने की संभावना हो। स्पष्ट है कि मुख्यमंत्री मंत्रिमण्डल के निर्माण, जीवन और मरण का केन्द्रबिन्दु है। वह मंत्रिमण्डल की मेहरारब की आधारशिला है। यदि मुख्यमंत्री प्रभावपूर्ण व्यक्तित्व वाला है तो आसानी से मंत्रिमण्डल के ऊपर अपना नियंत्रण रख सकता है। और मंत्रियों को अपने पंजे छला सकता है, किन्तु यदि वह ऐसा नहीं है तो उसे समान लोगों में प्रथम बनकर ही मंत्रिमण्डल पर नियंत्रण करना पड़गा।

(4) शासन-संचालन—सैद्धांतिक रूप में राज्यपाल ही राज्य का प्रमुख होता है पर व्यावहारिक रूप में राज्य-प्रमुख के सभी अधिकारों का प्रयोग मुख्यमंत्री और मंत्रिमण्डल के द्वारा किया जाता है। मुख्यमंत्री ही राज्यपाल के नाम पर राज्य का पूरा शासन संचालित

करता है। प्रशासकीय विभागों का संचालन उसी की देखरेख में होता है।

मुख्यमंत्री सरकार की कार्यकुशलता के लिये उत्तरदाई है और उसे ही यह देखना होता है कि उसकी सरकार की साख राज्य में बनी रहे। अपने इस उत्तरदायित्व को निभाने के लिये मुख्यमंत्री मंत्रिमंडल में आवश्यक परिवर्तन कर सकता है। शासन का प्रधान होने के नाते मुख्यमंत्री ही विभिन्न मंत्रियों और उनके विभागों की नीतियों में सामंजस्य और एकरूपता स्थापित करता है। वह संपूर्ण शासन को एक इकाई के रूप में देखता है और शासन के विभिन्न क्रियाकलापों में समन्वय स्थापित करता है। मंत्रीगण अपने विभागों की कार्यकुशलता के लिये व्यक्तिगत रूप से मुख्यमंत्री के प्रति उत्तरदाई होते हैं। मुख्यमंत्री उन्हें शासन-कार्य में परामर्श देता है, उन्हें प्रोत्साहित करता है और आवश्यकता पड़ने पर उन्हें चेतावनी भी देता है। दो मंत्री अथवा दो विभागों में मतभेद हो जाने की संभावना होने पर वह मध्यस्थ का कार्य करता है। चूंकि सरकार का अधिकार-क्षेत्र बहुत विस्तृत होता है, अतः सरकार के विभिन्न विभागों में तालमेल बैठाने का काम अधिकांशतः समितियाँ ही करती हैं। मुख्यमंत्री उनके काम की निगरानी करता है और विवादास्पद विषयों पर उन्हें परामर्श देता है।

मुख्यमंत्री अंतिम रूप से बजट के लिये उत्तरदाई होता है इसलिये राजकीय बजट को मुख्यमंत्री और वित्तमंत्री ही अंतिम रूप देते हैं। राज्य की शासन संबंधी नीति का निर्धारण मंत्रिमंडल के परामर्श से मुख्यमंत्री ही करता है। मुख्यमंत्री मंत्रिमंडल के परामर्श से ही निर्णय करने को बाध्य नहीं है। वह मंत्रिमंडल के सामने रखे विना भी किसी नवीन नीति अथवा योजना को सार्वजनिक रूप से घोषित कर सकता है किंतु शासन के संचालन में मुख्यमंत्री अपने सहयोगियों की परवाह न करके मनमाना व्यवहार नहीं कर सकता। उसे अपने सहयोगियों का विश्वास प्राप्त करना पड़ता है क्योंकि उसकी सफलता बहुत कुछ उनके सहयोग पर निर्भर है। सहयोगियों के विश्वास को ठुकरा कर स्वेच्छाचारी आचरण करने वाला मुख्यमंत्री अपने दल, विधानसभा और राज्य का सम्मान खो बैठता है। सभी की दृष्टि सदैव मुख्यमंत्री के कार्यों पर लगी रहती है और यह सरलतापूर्वक अपने अधिकारों का दुरुपयोग नहीं कर सकता।

(5) दल और सदन का नेतृत्व—शासन का प्रधान होने के अतिरिक्त मुख्यमंत्री बहुमत दल का नेता होता है और अपनी दलीय गति के कारण ही उसका महत्त्व अत्यधिक होता है। विजयी दल का नेता होने के नाते ही वह मुख्यमंत्री बन पाता है। इस स्थिति में उसका व्यक्तिगत सार्वजनिक भी हो जाता है। वस्तुतः निर्वाचन के द्वारा मुख्यमंत्री संपूर्ण राज्य का प्रतीक बन जाता है, उसके व्यक्तित्व में दल की प्रतिष्ठा और शक्ति सम्मिलित हो जाती है और तब उसे नेता-पद से निकाल फेंकना एक अत्यंत दुष्कर कार्य हो जाता है। यह कह देना कोई अतिशयोक्ति नहीं होगी कि मुख्यमंत्री के व्यक्तित्व पर ही दल बहुत कुछ टिका रहता है।

इसके साथ ही यह भी माना जाता है कि मुख्यमंत्री और मंत्रिमण्डल बड़ी कार्य करेंगे जो समय-समय पर दल के द्वारा निर्धारित किये जाने हैं। यदि मुख्यमंत्री ही अपने राज्य के दलीय संगठन का अध्यक्ष होता है तो कोई समस्या नहीं होती, किन्तु यदि मुख्यमंत्री और दल का अध्यक्ष अलग-अलग व्यक्ति हों और दोनों में अपनी-अपनी महत्ता प्रदर्शित करने की आकांक्षा हो, तो समस्या उत्पन्न हो सकती है। किन्तु मुख्यमंत्री के अधिक प्रभावपूर्ण न होने पर भी दल का अध्यक्ष मुख्यमंत्री पर पूरा दबाव नहीं डाल सकता, क्योंकि मुख्यमंत्री की स्थिति राज्य-शासन में सबसे अधिक महत्वपूर्ण होती है। अपनी स्थिति और सत्ता के कारण वह दल के अध्यक्ष के हाथों की कठपुतली नहीं बन सकता। वह दल का केंद्रबिंदु होता है, कार्यक्रम बनाने में प्रमुख भाग लेता है और निष्पादन में भी उसके नाम का घांटी प्रभाव रहता है। मुख्यमंत्री का पद ग्रहण करके वह अपने दल के संगठन को शक्तिशाली बनाता है। वह अपने दल का प्रमुख प्रेरक और दल के उद्देश्य, कार्यों का प्रेरक बन जाता है। सरकार का प्रमुख होने के नाते दल की नीति को लागू करना और दल की प्रतिष्ठा व लोकप्रियता बढ़ाने का दायित्व उसी का रहता है।

मुख्यमंत्री केवल अपने दल का ही नेता नहीं होता बल्कि अपने राज्य की जनता का भी नेता बन जाता है। जनता के सामने वह सरकार का प्रतीक होता है। यदि किसी सरकारी कार्य का गहन परिणाम निकलना है तो उसे ही आवायना का शिष्टार होना पड़ता है। कोई अर्थिक या राजनैतिक अव्यवस्था होने पर जनता की आशा उसी पर केंद्रित रहती है। आंतरिक अव्यवस्था होने पर जनता उसी से नेतृत्व, निर्देशन और आश्रयान चाहती है। सद्य और घातघात की मूर्ति, समाचारपत्र इत्यादि के विकास के कारण उसका जनता के साथ व्यक्तिगत और प्रत्यक्ष संबंध अधिक मृगम हो गया है। यदि यह कहा जाये कि मुख्यमंत्री दल और जनता के बीच कड़ी का काम करता है, तो कोई अनिश्चय नहीं होगी। और इसी कारण दल के अन्य वरिष्ठ नेताओं में उसकी स्थिति अधिक श्रेष्ठ होती है। यद्यपि यह भी एक सामान्यिकता है कि दल के बिना वह कुछ भी नहीं है यद्यपि दल भी उसका ऋणी है, क्योंकि उसका कारण दल की शक्ति, प्रतिष्ठा और लोकप्रियता में वृद्धि होती है। जनता के लिए वह अपने दल का नेता या एक निर्वाचन क्षेत्र का प्रतिनिधि नहीं होता बल्कि संपूर्ण राज्य की शक्ति, सम्पदा और प्रगति का दायित्व उसी पर रहता है।

दल और सदन के दोहरे नेतृत्व के कारण विधानसभा की प्रक्रियाओं में मुख्यमंत्री की स्थिति अत्यंत महत्वपूर्ण हो जाती है। अध्यक्ष के निर्वाचन का निर्णय भी उसी का रहता है। विधानसभा के अधिवेशन को आमंत्रित और स्थगित कराने में भी उसी का हाथ रहता है। कई बार इसका प्रयोग वह अपनी स्थिति को मजबूत बनाने के लिये भी कर सकता है। मार्च 1970 में जम्मू-कश्मीर में जब कांग्रेस विधानसभा दल के 35 सदस्यों के द्वारा मादिक-नेतृत्व से अपना समर्थन वापस लेने की घोषणा में मंत्रिमण्डल के पतन का उत्पन्न हो गया था, तो मुख्यमंत्री ने गन्धर्व को समाज देकर विधानसभा स्थगित करवा

दी और कुछ दिन बाद सारी स्थिति को उलटते हुए बहुमत अपने पक्ष में कर लिया।

सरकार का प्रमुख होने के कारण मुख्यमंत्री को बड़ी चतुराई से बहुमत अपने पक्ष में बनाये रखना होता है। उसे बहुमत पर बराबर नजर रखनी पड़ती है और उसके लिये विशेष प्रयास भी करने पड़ते हैं। उसे हमेशा यह ध्यान रखना पड़ता है कि सदन में उसके समर्थन का घातावरण विरोधी वातावरण में परिवर्तित न हो जाये। उसे अपने विरोधियों की आलोचना सहन करने के लिये और उन्हें अपना समर्थक बनाने के लिये काफी धैर्य, साहस, सहनशीलता-सहिष्णुता, शांति और मधुरता से काम लेने की आवश्यकता होती है।

(6) मध्यस्थ का कार्य—मुख्यमंत्री राज्यपाल और मंत्रिमंडल के बीच एक महत्त्वपूर्ण कड़ी है। राज्यपाल और मुख्यमंत्री में परस्पर विचारों और सूचना का आदान-प्रदान निर्बाध गति से होना चाहिये। राज्य का प्रधान होने के नाते राज्यपाल को अपने मंत्रिमंडल के कार्यों की निरंतर सूचना मिलती रहनी चाहिये और यह सूचना मुख्यमंत्री से अधिक अच्छी तरह और कौन दे सकता है? दूसरी ओर राज्यपाल भी मुख्यमंत्री का अच्छा सलाहकार और मित्र बनकर शासन को लाभ दे सकता है।¹⁰ सार्वजनिक महत्त्व के मामलों पर राज्य के प्रधान से केवल मुख्यमंत्री के माध्यम से ही संपर्क स्थापित किया जा सकता है। मुख्यमंत्री ही राज्यपाल को मंत्रिमंडल के निर्णय से अवगत कराता है। यदि कोई मंत्री मुख्यमंत्री द्वारा दिये गये विवरण की आलोचना करता है अथवा राज्यपाल के पास सीधे मंत्रिमंडल की सूचनाएँ पहुँचाता है, तो उसका यह व्यवहार मंत्रिमंडलीय शिष्टाचार के विरुद्ध होगा।¹¹ राज्यपाल का मुख्य परामर्शदाता मुख्यमंत्री ही है। यद्यपि संविधानतः राज्यपाल परामर्श मानने के लिये बाध्य नहीं है, किंतु व्यवहारतः वह उसके परामर्श को मानता है। इसका मुख्य कारण यह है कि राज्यपाल द्वारा उसके परामर्श को स्वीकार न करने की अवस्था में मुख्यमंत्री त्यागपत्र देकर राज्यपाल के लिये गंभीर समस्या और कठिनाई उत्पन्न कर सकता है।

राज्य पर आर्थिक और सामाजिक कल्याण के भार के कारण मुख्यमंत्री पर भी भार बढ़ गया है। सरकार का लोक कल्याण का उद्देश्य तब तक पूर्ण सफल नहीं हो सकता जब तक कि सरकार के विभिन्न विभाग सहयोग की भावना से मिलकर कार्य न करें। विभिन्न प्रकार के आर्थिक और सामाजिक कल्याण को प्राप्त करने के लिये प्रशासन की सुविधा के लिये शासन को अलग-अलग विभागों और मंत्रियों में विभाजित कर दिया जाता है, लेकिन लोककल्याण का कार्य अविभाज्य है अर्थात् सभी विभागों को मिलाकर उसे पूरा करना है। मुख्यमंत्री इसका नेतृत्व करता है ताकि अलग-अलग विभाग एक इकाई के रूप में कार्य करके उद्देश्य को पूर्ण कर सकें। मुख्यमंत्री का यह दायित्व काफी नाजुक और कठिन है। पहली बात तो यह है कि उसे नीति-निर्माण में सभी मंत्रियों की राय लेनी पड़ती है। दूसरे, उसे यह देखना पड़ता है कि मंत्रिमंडल द्वारा बनाई गई नीति का पालन संबंधित विभाग के द्वारा हो रहा है अथवा नहीं। तीसरे, उसे उन मंत्रियों को भी ठीक करने का कठिन

काम करना पड़ता है, जो मतभेद उत्पन्न करते हैं या जो मंत्रिमण्डल की नीतियों की अवहेलना और उल्लंघन करते हैं। धीरे-धीरे, वह दो या अधिक मंत्रालय के मतभेद और विवादों को दूर करने वाला अंतिम निर्णायक होता है। इसके अतिरिक्त वह विभिन्न विभागों में समन्वय करके उन्हें सामाजिक व आर्थिक कल्याण के अनुरूप और चुनाव में घोषित कार्यक्रम व दल की नीति के अनुरूप बनाता है। मंत्री भी अपने विभाग की प्रमुख समस्याओं को मुख्यमंत्री के पास ले जाने में अपना लाभ समझते हैं।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि मुख्यमंत्री को राज्य सरकार और विधानसभा, दोनों में एक विशेष स्थान प्राप्त है। वह राज्य का अस्थायी शक्तिशाली और प्रभावशाली पदाधिकारी है तथा एक महान् व्यक्तित्व वाला मुख्यमंत्री इस पद के गौरव में अधिक वृद्धि कर सकता है। वास्तव में इस कथन में कोई अतिशयोक्ति नहीं है कि उसका पद बहुत कुछ स्वयं उसके ऊपर निर्भर करता है कि वह उसे कैसे बनाता है। इसमें कोई संदेह नहीं कि संसदीय शासन में राज्य में मुख्यमंत्री ही मुख्य केंद्रबिंदु है। वह मंत्रिमण्डल रूपी मेहराब का मुख्य पत्थर है, लेकिन यह स्थिति तभी तक है जब तक वह उस मंत्रिमण्डल का नेता है जिसे विधानसभा के बहुमत का समर्थन प्राप्त है। यदि एक ही दल का वह नेतृत्व कर रहा है तो उसकी महत्ता निर्विवाद है, लेकिन मिले-जुले दलों की सरकार में उसकी महत्ता उन विभिन्न दलों के समझौते पर आधारित रहती है। यदि वह सम्झौता टूटता है तो उस मुख्यमंत्री को स्वयं पद पर रहते हुए राज्यपाल को यह सलाह देने का कोई अधिकार नहीं है कि किसी विशेष मंत्री का दिवादा उत्पन्न हुआ या जो कानूनी विवाद नहीं था, बल्कि उसका संबंध संवैधानिक अभिसमय और राजनीति से अधिक है। ऐसी स्थिति में राज्यपाल को विधानसभा की वास्तविक दलीय स्थिति और परिस्थिति का अवलोकन करके पूरी तरह प्रयत्न करना चाहिये कि राज्य में उत्तरदाई सरकार की स्थापना हो सके। इसके लिये वह राजनैतिक दलों के नेताओं से सलाह कर सकता है। लेकिन यदि राजनैतिक दल ही संविधान की अवहेलना कर रहे हैं और संसदीय शासन के संचालन में बाधा डाल रहे हैं, तो राज्यपाल का कर्तव्य है कि संविधान और संसदीय पद्धति को न टूटने दे।"

मुख्यमंत्री की अधिकारपूर्ण स्थिति का विस्तार बहुत कुछ मुख्यमंत्री के व्यक्तित्व, उसकी व्यक्तिगत प्रतिष्ठा और उसके दल के समर्थन पर निर्भर करती है, किंतु फिर भी वह स्वैच्छाधारी नहीं हो सकता क्योंकि उसके पद पर अनेक सीमाएँ हैं। देश का लोकमत जागरूक होता जा रहा है। स्वतंत्र प्रेस सरकार की कमजोरियों पर कड़ी नजर रखता है तथा विरोधी दल भी सरकार की नीति और व्यवहार की आलोचना करते रहते हैं। निर्वाचन के कारण तथा विधानसभा के नियंत्रण के कारण भी मुख्यमंत्री के तानाशाह बनने की संभावना नहीं रहती। वास्तव में मुख्यमंत्री की स्थिति दलीय प्रणाली से बंधी हुई है। राजनैतिक दल का नेता बन रहने और विधानसभा के बहुमत का समर्थन प्राप्त किये रहने तक ही वह महत्त्वपूर्ण व्यक्ति समझा जाता है, किंतु ज्योंही वह दलीय समर्थन से वंचित हो

जाता है और विधानसभा के बहुमत का विश्वास खो बैठता है, उसका संपूर्ण महत्त्व लुप्तप्राय हो जाता है। अपना महत्त्व बनाये रखने के लिये मुख्यमंत्री को व्यक्तित्ववान होना पड़ता है, ताकि वह राज्य का उचित सम्मान और समर्थन प्राप्त कर सके।

टिप्पणियाँ

- 1 Ivor Jennings— Cabinet Government (III ed London 1959) p 1
- 2 Robert C Fried— Comparative Political Institutions (New York, 1966) p 7
- 3 What is the meaning of this system of Dyarchy? asked Colonel Yate in the House of Commons and added It is that in every province of India however different in creeds and languages may be you are to have two executive councils one composed of British official members and the other of Indian unofficial members These two executive councils are to be opposed to each other and to fight each other on questions affecting the budget, the allotment of funds and everything else A Appadorai Dyarchy in Practice, p 46
- 4 'From to day said Lord Mountbatten in his historic broadcast to the nation on August 15th I am your constitutional Governor General and I would ask you to regard me as one of yourselves devoted wholly to the furtherance of India's interests' Ibid p 48
- 5 H J Laski—'Parliamentary Government in England' (1930), p 87
- 6 Article 164(1)— The Chief Minister shall be appointed by the Governor and the other Ministers shall be appointed by the Governor on the advice of the Chief Minister and the Ministers shall hold office during the pleasure of the Governor " 'Constitution of India' (1963)
- 7 Article 164—"A Minister who for any period of six consecutive months is not a member of the Legislature of the State shall at the expiration of that period cease to be a Minister Ibid
- 8 From of oath of office for a Minister for State—
' I, A B, do Swear in the name of God/solemnly affirm that I will bear true faith and allegiance to the Constitution of India as by law established that I will uphold the sovereignty and integrity of India that I will faithfully and conscientiously discharge my duties as a Minister for the State of and that I will do right to all manner of people in accordance with the constitution and the law without fear or favour, affection or ill will "
From of oath of secrecy for a Minister of State—
' I, A B, do swear in the name of God/solemnly affirm, I will not directly or indirectly communicate or reveal to any person or persons any matter which shall be brought under my consideration or shall become known to me as a Minister for the State of except as may be required for the due discharge of my duties as such Minister " 'Constitution of India' (1963)
- 9 Mohan S Kumarmangalam—"The Governor and his Ministers", 'Economic and Social Political Weekly' (25 Nov., 1967)
- 10 S A Walkland—"The Legislative Process in Great Britain' (London, 1968) p 55
- 11 S H Beer and A B Ulam (ed)—"Patterns of Government' (II ed, New York 1962) p 135
- 12 John Merrett—"How Parliament Works' (London 1960), p 3

- 13 A B Lall (ed) : *The Indian Parliament* (Allahabad 1959) p 131
- 14 K C Wheare— *Legislature* (Oxford University Press 1953) ¶ 92
- 15 L A Abraham and S C Hawtrev— *A Parliamentary Dictionary* (London 1956) ¶ 63
- 16 Morrison of Lambeth— *Government and Parliament* (3rd ed. Oxford 1964) ¶ 223
- 17 John Merrett— *How Parliament Works* (London 1960) p 49
- 18 A B Lall— *The Indian Parliament* (Allahabad 1969) p 169
- 19 C Herbert and C Carr— *Parliament* (3rd ed. Oxford University Press London 1960) p 96
- 20 John Merrett— *How Parliament Works* (London 1960) p 41
- 21 Ivor Jennings— *Cabinet Government* (3rd ed. London) p 1
- 22 J R Sivakob— Appointment and dismissal of the Ch of Ministers *Journal of Constitutional and Parliamentary Studies* (January-March 1967)
- 23 The Role of Governors— Report of the Committee of Governors (1971 President's Secretariat, New Delhi) pp 34-35
- 24 *Ibid* p 29
- 25 H M Jain— *The Union Executive* (1969) p 192
- 26 *Ibid* p 193
- 27 D R Manjekar— Lal Bahadur : A Biography (Popular Prakashan, Bombay 1970) p 71
- 28 H M Jain— *The Union Executive* (1969) p 196
- 29 B K Sarkar— The Governor's Pleasure— Century (9 December 1967)
- 30 The Role of Governors— Report of the Committee of Governors (1971 President's Secretariat, New Delhi) p 22
- 31 Indushekhar Prasad Sinha— Governor and Ministers— *Mainstream* (30 December 1976)
- 32 The Role of Governors— Report of the Committee of Governors (1971 President's Secretariat, New Delhi) p 47

राज्यपाल एवं मंत्रिमण्डल

संविधान के अंतर्गत राज्यपाल की वास्तविक संवैधानिक स्थिति

जैसा कि स्पष्ट है, राज्य-कार्यपालिका शक्ति अर्थात् राज्य में शासन करने की शक्ति संसदीय शासन होने के कारण किसी एक पद अथवा व्यक्ति में निहित नहीं है बल्कि इसमें अनेक पद और पदाधिकारी संलग्न हैं, जैसे राज्यपाल, मंत्रिमण्डल, मुख्यमंत्री, महाधिवक्ता, प्रशासकीय अधिकारी इत्यादि। इनमें से राज्यपाल और मंत्रिमण्डल की स्थिति एवं सम्बन्ध जानना विशेष महत्त्वपूर्ण है, क्योंकि राज्य की राजनीति और शासन पर इन दोनों के सम्बन्धों का अत्यन्त गहरा प्रभाव पड़ता है।

संविधान के अनुसार राज्यपाल में तो राज्य की समस्त कार्यपालिका शक्तियाँ निहित हैं, लेकिन संसदीय शासन होने के कारण उनका उपयोग मुख्यमंत्री के नेतृत्व में मंत्रिमण्डल के द्वारा होता है। दोनों पदों में सामंजस्य बनाये रखने के लिये पहले यह जानना आवश्यक होगा कि राज्यपाल की संवैधानिक स्थिति क्या है ?

यदि हम भारत के केंद्रीय शासन की रूपरेखा को ध्यान में रखें तो राज्य शासन का विश्लेषण आसान हो जायेगा। राज्य का शासन भी संसदीय है और राज्य का अध्यक्ष राज्यपाल कहलाता है। राज्य की समस्त कार्यपालिका-सत्ता का राज्यपाल में निहित होना यह स्पष्ट कर देता है कि राज्यपाल का राज्य में वही संवैधानिक स्थान है जो केंद्र में राष्ट्रपति को प्राप्त है। संविधान के अनुसार अपनी कार्यपालिका-शक्ति का प्रयोग राज्यपाल या तो स्वयं अथवा अपने अधीनस्थ पदाधिकारियों के द्वारा करता है। राज्य की कार्यपालिका शक्ति का निस्तार उन विषयों तक है जिनके बारे में उस राज्य के विधानमण्डल को कानून बनाने की शक्ति है। राज्याध्यक्ष के रूप में अपने दायित्वों की पूर्ति के लिये राज्यपाल का कार्य बहुत कुछ राष्ट्रपति के कार्य के समान ही है। यह भी अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि राज्यपाल एक अत्यधिक सम्मानित पदाधिकारी है। वह मुख्यमंत्री तथा अन्य मंत्रियों की नियुक्ति करता है जो उसके अनुग्रह-पर्यन्त पदार्थान रहते हैं। वह सरकारी काम को इन मंत्रियों में बाँटता है और इन कार्य का सुचारु रूप से संचालन करने के लिये नियम बनाता है। राज्य के सभी कार्यपालिका-सम्बन्धी कार्य उन्हीं के नाम से सम्पन्न होते हैं। राज्य के

महाधिकारता तथा अन्य पदाधिकारियों की नियुक्ति भी राज्यपाल ही करता है। विहार, मध्यप्रदेश तथा उड़ीसा के राज्यपाल का एक विशेष कर्तव्य यह है कि वह आदिम जातियों के कल्याण-सम्बन्धी कार्य के लिये एक मंत्री की नियुक्ति करे। असम राज्य में तो राज्यपाल को आदिम जाति क्षेत्रों के प्रशासन के सम्बन्ध में कुछ विशेष शक्तियाँ सौंपान की छठी अनुसूची के द्वारा प्राप्त हैं।

राष्ट्रपति के समान राज्यपाल को भी समाधान की शक्ति प्राप्त है। राज्य की कार्यपालिका शक्ति के विस्तार के अन्तर्गत उस विषय सम्बन्धी किसी विधि के विरुद्ध अपराध के लिये दोषसिद्ध व्यक्ति के दण्ड को कम करना, स्वर्गित करना अथवा समाप्त करने का अधिकार राज्यपाल को है।

विधायी क्षेत्र में भी राज्यपाल को विस्तृत शक्ति प्राप्त है। यह राज्य के विधानमण्डल का अभिन्न अंग है। वह राज्य के विधानमण्डल के अधिवेशन को आमन्त्रित करता है, सत्रावसान तथा विधानसभा का विघटन भी कर सकता है। उसे विधानसभा को सम्बोधित करने तथा सदेश भेजने का अधिकार प्राप्त है। प्रत्येक वित्तीय वर्ष में वह सदन के सामने बजट प्रस्तुत करवाता है। विधानमण्डल से अनुदानों की मांग केवल राज्यपाल की मिश्रारिशा पर ही की जा सकती है। राज्य विधानमण्डल द्वारा पारित प्रत्येक विधेयक उसकी स्वीकृति के लिये प्रस्तुत किया जाता है। राज्यपाल जब उसे स्वीकार कर दे, तब वह विधेयक अधिनियम बन जायेगा अथवा वह उस विधेयक को कुछ संशोधन या परिवर्तन की मिश्रारिशा के सदेश के साथ विधानसभा को लौटा सकता है। वित्त विधेयक को लौटाने की शक्ति राज्यपाल को प्राप्त नहीं है। यदि लौटाये गये सामान्य विधेयक को विधानमण्डल संशोधन सहित या रक्षित पुनः पारित कर राज्यपाल के सामने प्रस्तुत करे, तो उसे अनुमति देनी ही होगी। यदि उसके विचार में विधेयक के उपबन्ध उच्च न्यायालय की, सविधान द्वारा दी गई, स्थिति को संकट में डालते हैं, तो राज्यपाल उस विधेयक को राष्ट्रपति की अनुमति के लिये भी रक्षित कर सकता है।

राज्य विधानमण्डल के अवकाश के समय में यदि ऐसी परिस्थितियाँ उत्पन्न हो जायें जिसमें तत्काल ही कार्य की आवश्यकता हो, तो राज्यपाल को अध्यादेश जारी करने की विशेष शक्ति भी प्राप्त है। किन्तु कुछ विषय ऐसे भी हैं जिनमें राष्ट्रपति के पूर्वनिर्देश के बिना उसे अध्यादेश जारी करने का अधिकार नहीं है। राज्यपाल द्वारा जारी किये गये अध्यादेश का प्रभाव तथा शक्ति विधानमण्डल द्वारा पारित अधिनियम के समान ही होगी। ऐसा प्रत्येक अध्यादेश राज्य विधानमण्डल का सत्र प्रारम्भ होने पर विधानमण्डल के सामने प्रस्तुत होगा। यदि विधानमण्डल उस अध्यादेश का समर्थन नहीं करता तो वह अमान्य हो जायेगा। राज्यपाल किसी भी समय उस अध्यादेश को वापस भी ले सकता है।

राज्य में संकटकाल की स्थिति में राज्यपाल घण्टार्थ में कार्यपालिका का प्रधान बन जाता है। राष्ट्रपति द्वारा संकटकाल की घोषणा होने पर राज्य का प्रशासन सीधे केंद्र के

नियंत्रण में आ जाता है। राष्ट्रपति के अभिकर्ता के रूप में कार्यस्थल पर उपस्थित व्यक्ति होने के कारण राज्यपाल प्रशासन की वागडोर अपने हाथ में ले लेता है। इस अवधि में प्रशासकीय अधिकारियों की सहायता से वह राज्य के शासन का संचालन करता है। इस प्रकार संविधान ने राज्यपाल को पर्याप्त कार्य और दायित्व सौंपे हैं।

व्यवहार में राज्यपाल की स्थिति

संविधान की धाराओं से स्पष्ट होता है कि राज्य में सभी कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य राज्यपाल के नाम से सम्पन्न होने हैं। राज्यपाल को राज्य-प्रशासन का मुद्रारूप से संचालन करने के लिये नियम बनाने का अधिकार प्राप्त है। प्रशासन-कार्य को मंत्रियों में विभाजित करना भी उसी का कार्य है। राज्य के प्रशासन तथा प्रस्तावित विधान के सम्बन्ध में मंत्रिमण्डल द्वारा जो भी निर्णय लिये जायें उनकी मूचना राज्यपाल को देना मुख्यमंत्री का कर्तव्य है। यदि किसी विषय पर एक मंत्री ने अकेले ही कोई निर्णय लिया हो, तो राज्यपाल की इच्छानुसार उन विषय को मंत्रिमण्डल की बैठक में प्रस्तुत करना भी मुख्यमंत्री का कर्तव्य है।

संविधान द्वारा राज्यपाल को दी गई सत्ता की मूखी अत्यन्त विस्तृत है। यदि हमें इसी प्रकार मान लिया जाये, तो यह भयावह रूप धारण कर लेती है। किन्तु यद्यपि ये राज्यपाल एक संवैधानिक राज्याध्यक्ष है, जिसका अर्थ यह है कि चाहे वह 'मुख्य कार्यपालक' ब्रह्मता है, किन्तु उसके कृत्यों के सम्बन्ध में असली सत्ता मंत्रिमण्डल के हाथों में रहती है। यह बात संविधान सभा में भी प्राधिकारवान प्रवक्ताओं ने बार-बार स्पष्ट की थी।

यह हम एक विधिशास्त्री के दृष्टिकोण से संविधान के शब्दों को देखें और उसकी कानूनी व्याख्या करें तो वास्तव में राज्यपाल का पद राज्य में एक अभूतपूर्व शक्ति का प्रतीक होगा। लेकिन दूसरी ओर यदि हम राजनीतिशास्त्र के दृष्टिकोण से राज्यपाल के पद पर विचार करें, तो भाणूम होगा कि कानून राजनैतिक तथ्यों से बहुत प्रभावित होता है और कई बार उसे राजनीति के अधीन भी रहना पड़ता है। यदि हमें राज्यपाल के पद के सम्बन्ध में सही वास्तविकता को जानना है, तो राजनैतिक तथ्यों का अवश्य ध्यान रखना पड़ेगा। एक प्रसिद्ध विधिशास्त्री सेमण्ड ने भी बिना किसी संकोच के इस तथ्य को स्वीकार किया है और कहा है—“कानून की नजरों से संविधान जो दिखाई देता है, वह जल्दी नहीं है कि हर दृष्टि में सही और वास्तविक हो। कई संवैधानिक मिद्धान्त कानूनी रूप से सत्य हो सकते हैं, लेकिन व्यवहार में नहीं, या व्यवहार में सत्य हो सकते हैं लेकिन कानून में नहीं। शासन सत्ता का अस्तित्व कई बार कानूनी हो सकता है, लेकिन वास्तविक नहीं, या कई बार वास्तविक हो सकता है लेकिन कानूनी नहीं।”

कानूनी दृष्टिकोण से संविधान की धाराओं के अनुसार राज्यपाल का पद स्वेच्छाधारी या त्रिटिशकालीन राज्यपाल के पद की तरह हो सकता है। उसके पास राज्य-शासन की सभी सर्वोच्च शक्तियाँ रहती हैं। यद्यपि संविधान ने राज्यपाल को कार्य में सलाह एवं सहायता के लिये मुख्यमंत्री सहित मंत्रिमण्डल की भी व्यवस्था की है तथापि वहीं भी वह

नहीं लिखा है कि राज्यपाल उस सलाह को मानने के लिये बाध्य होगा। मंत्रिमण्डल ने राज्यपाल को क्या सलाह दी इसकी जाच करना या व्याख्या करना न्यायालय के अधिकार क्षेत्र में नहीं आवेगा। मंत्रिमण्डल का काम राज्यपाल को सलाह एवं सहायता देना है और वह राज्यपाल की इच्छा है कि उसे माने या नहीं माने। यदि वह कभी मंत्रिमण्डल की सलाह अस्वीकृत कर दे, तो वह कार्य सदैवानिक ही रहेगा। यदि वह मंत्रिमण्डल की सलाह मानता है तो यह व्यक्तिगत या राजनैतिक प्रभाव के कारण हो सकता है, कानूनी रूप से वह बाध्य नहीं है।

लेकिन संविधान सभा के विचारों के अध्ययन से स्पष्ट है कि संविधान निर्माता राज्यपाल के पद को स्वेच्छाधारी या ब्रिटिशराज्यीन राज्यपाल के पद की तरह बनाना कभी भी नहीं चाहते थे, बल्कि ही शाब्दावली का प्रयोग उसी तरह से किया गया हो। कुछ बातों को छोड़कर राज्यपाल की सदैवानिक स्थिति केंद्र के राष्ट्रपति की स्थिति के ही समान है। आर जे कपूर वि यज्ञाव राज्य में सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय में कहा गया था— 'राज्य-शासन में भी ऐसी ही स्थिति है। राज्यपाल राज्य कार्यपालिका के प्रधान के पद पर है, लेकिन शक्तिशाली यह है कि राज्य कार्यपालिका का कार्य मंत्रिमण्डल के द्वारा किया जाता है। इस प्रकार इंग्लैंड की तरह हमने भी भारतीय संविधान में संसदीय शासन को अपनाया है और मंत्रिमण्डल, जिसमें कि विधानमण्डल के सदस्य होते हैं, ब्रिटिश कंविनेट की तरह 'व्यवस्थापिका और कार्यपालिका को जोड़ने वाले बन्धु' के समान है।'

संविधान के द्वारा भारत में एक संप्रभु लोकतांत्रिक गणराज्य की स्थापना की गई है। ऐसे में व्यापक लोकमत के आधार पर निर्मित एक उत्तरदाई शासन-व्यवस्था में राज्यपाल के एक विपुल सत्ताधारी के समान व्यवहार करने की कल्पना करना भी कठिन प्रतीत होता है। जब तक लोकप्रिय मंत्रिमण्डल, जो सामूहिक रूप से विधानसभा के प्रति उत्तरदाई है, राज्यपाल को उसके बापों को सहायित करने में सलाह एवं सहायता के लिये वर्तमान है, तब तक राज्यपाल को उनकी सलाह के विरुद्ध कार्य करने का अवसर ही नहीं मिलता। शांतिशाल में उसे अपने मंत्रियों की सलाह से कार्य करना होगा क्योंकि राज्यों में उत्तरदाई शासन की स्थापना की गई है और सकटकालीन अवस्था में उसे राष्ट्रपति की आज्ञा का पालन करना होगा। यद्यपि राज्यपाल एक अधिनायक कभी नहीं बन सकता। किन्तु क्या इसका अर्थ यह है कि राज्यपाल एक कठपुतलीमात्र है, अपने मंत्रिमण्डल की इच्छा की प्रतिलिपि मात्र है अथवा अपने मंत्रिमण्डल, राष्ट्रपति तथा सरकारी मजदूर के मध्य एक सच्चा कार्यालय मात्र है? नहीं, संविधान के उपबन्ध का विवेकपूर्ण अध्ययन और विगत दो दशकियों के राजनैतिक घटनाक्रमों की समीक्षा करने से यह बात पूर्णतः स्पष्ट हो जाती है कि वह न तो कठपुतली है और न ही मजदूर कार्यालय, किन्तु एक ऐसा कार्याधिकारी है, जिसे राज्य के प्रशासनिक बापों में महत्वपूर्ण भाग लेना है। कार्यक्षेत्र में वह प्रशासन के ऊपर कितना प्रभाव डालेगा, यह बहुत कुछ उसके व्यक्तित्व पर भी निर्भर होगा।'

राज्यपाल एवं मंत्रिमण्डल में सम्बन्ध

यद्यपि स्वतंत्रता-प्राप्ति के बाद राज्यपाल और मंत्रिमण्डल के सम्बन्धों में पर्याप्त परिवर्तन हो गया है, तथापि घूँकि राज्यपाल और मंत्रिमण्डल में ही राज्य की कार्यपालिका शक्तियाँ निहित हैं और संविधान ने स्पष्ट रूप से इनकी शक्तियों का अलग-अलग उल्लेख नहीं किया है, इसलिये इन दोनों के परस्पर सम्बन्ध किस प्रकार के होने चाहिये, यह प्रश्न संविधान-निर्माताओं के सामने था और संविधान लागू होने के बाद भी आज विवाद का विषय बना हुआ है।

प्रारूप संविधान की धारा 130 में सभी कार्यपालिका शक्तियाँ राज्यपाल में निहित कर दी गई थीं और यह उल्लेख किया गया था कि उनका प्रयोग वह संविधान और कानून के अनुसार कर सकता है। ("May be exercised by him in accordance with the constitution and the law") उसी समय श्री के. टी. शाह ने आपत्ति की कि May के स्थान पर Shall शब्द का प्रयोग करना ठीक होगा। इसलिये भारतीय संविधान की धारा 154 में Shall शब्द का ही प्रयोग किया गया है।

प्रारूप समिति ने प्रत्येक राज्य के लिये मुख्यमंत्री के नेतृत्व में एक मंत्रिमण्डल की भी व्यवस्था की जो राज्यपाल को उसके कार्य में सलाह एवं सहायता देगा। प्रारूप संविधान की धारा 144 पर भी विवाद हुआ, जिसमें लिखा गया था कि मंत्री राज्यपाल द्वारा नियुक्त किये जायेंगे और उसके प्रमाद-पर्यन्त पद पर रहेंगे। 'प्रमाद-पर्यन्त' शब्द पर कई सदस्यों को आपत्ति थी। श्री ठाकुरदास भार्गव और एच.बी. पाटस्कर का मत था कि इस बात का स्पष्ट रूप से उल्लेख होना चाहिये कि विधानसभा में बहुमत-प्राप्त मंत्रिमण्डल को राज्यपाल अपदस्थ नहीं करेगा।

'मंत्रिमण्डल राज्यपाल के प्रमाद-पर्यन्त पदासीन रहेंगे', इस उपबन्ध की व्याख्या करते हुए डॉ. अम्बेडकर ने कहा था—“मुझे इस बात में तनिक भी संदेह नहीं है कि इस संविधान का तात्पर्य यह है कि मंत्रिमण्डल तब तक पदासीन रहेगा जब तक उसे विधानसभा के बहुमत का समर्थन प्राप्त है। इसी सिद्धान्त के अनुसार यह संविधान कार्यान्वित हो सकता है। किसी भी ससदीय शासन-प्रणाली स्थापित करने वाले संविधान में इस आशय को शब्दों में प्रकट नहीं किया गया।” ‘प्रसाद-पर्यन्त’ या ‘अनुग्रह-पर्यन्त’ का अर्थ यह है कि यह प्रमाद अथवा प्रमन्नता मंत्रिमण्डल द्वारा विधानसभा का विश्वास खो देने के बाद नहीं रहेगी और इस परिस्थिति में यह अनुमान है कि राज्यपाल अपनी अप्रसन्नता का प्रयोग मंत्रिमण्डल को पदच्युत करने के लिये करेगा। इसलिये जो रूढ़िगत पदावली अन्य सभी उत्तरदाई शासनों में प्रयुक्त होती है उसमें भिन्न पदावली का प्रयोग करने की कोई आवश्यकता नहीं है।”

प्रारूप संविधान की धारा 174 में यह व्यवस्था की गई थी कि मंत्रिमण्डल प्रशासन और व्यवस्थापन के सम्बन्ध में जो भी निर्णय करे, मुख्यमंत्री उसकी सूचना राज्यपाल को

दे। यदि राज्यपाल चाहे तो स्वयं भी मुख्यमंत्री से ऐसी कोई भी सूचना माग सकता है। इसके अतिरिक्त राज्यपाल मुख्यमंत्री से मंत्रिमण्डल में ऐसे विषय पर भी विचार करने के लिये कह सकता है जिस पर एक मंत्री ने निर्णय ले लिया हो लेकिन मंत्रिमण्डल ने निर्णय न लिया हो। राज्यपाल की ये शक्तियाँ इसलिये आवश्यक और महत्वपूर्ण हैं कि राज्य का समस्त शासन राज्यपाल के ही नाम से होगा। इसलिये उसे उन कार्यों की जानकारी भी मिलती रहनी चाहिये। इस शक्ति के अभाव में हो सकता है कि एक असहयोगी और विरोधी मंत्रिमण्डल राज्यपाल को अधिकार में रखकर उसके नाम से कार्य करे और राज्यपाल राष्ट्रपति को राज्य-शासन की रिपोर्ट भेजने की स्थिति में न रहे।

जब संविधान में इस विषय पर विचार हो रहा था, तब कई सदस्यों को कुछ प्रान्तों में राज्यपाल और मुख्यमंत्री के विवाद के समाचार मिले। विश्वनाथदास का कहना था कि कुछ प्रान्तीय मंत्रिमण्डल ने अपने राज्यपाल को प्रान्तीय शासन की सूचना नहीं दी है। उन्होंने कहा—“पिछले दो वर्षों के आधार पर लगता है कि राज्यपाल का पद केवल शून्यमात्र रहेगा।” शिबल लाल सक्सेना का भी मत था कि राज्यपाल पर केवल राष्ट्रपति और प्रान्तीय सरकार के बीच सम्बन्ध बनाये रखने के लिये माध्यम मात्र का ही कार्य करेगा।”

लेकिन संविधान सभा के विवाद से यह बात स्पष्ट है कि संविधान सभा का उद्देश्य राज्यपाल के पद को शून्य मात्र बनाने का भी नहीं था। के.एम. मुखी ने कहा था—“जैसा कि कुछ सदस्यों ने विचार है, राज्यपाल का पद शून्य मात्र नहीं है और न ही यह लोगों को भोज इत्यादि के लिये आमंत्रित करके श्रेष्ठ आतिथ्य सत्कार करने वाला औपचारिक व्यक्ति मात्र है।”

उन्होंने कहा, राज्यपाल के पद की महत्ता उस समय और अधिक होगी जब सकटकाल हो, विशेष परिस्थितियाँ हों, या जब राज्य में मिला-जुला मंत्रिमण्डल बने। उस समय राज्य-प्रशासन को सरल गति प्रदान करने में राज्यपाल का काफी योगदान हो सकता है।

डॉ. अम्बेडकर ने भी बताया कि “राज्यपाल के कुछ कार्य नहीं बल्कि कुछ कर्तव्य हैं। उसका पहला कर्तव्य है, मंत्रिमण्डल को बनाये रखना और यह देखना कि कब और क्यों उसे मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अपने अनुग्रह का प्रयोग करना है। उसका दूसरा कर्तव्य है, मंत्रिमण्डल को परामर्श देना, घेतावनी देना या पुनर्विचार के लिये कहना।” उसे किसी भी दल का प्रतिनिधित्व नहीं करना है, बल्कि जनता की ओर से शासन का संचालन करना है और शासन को अधिक अच्छा, कुशल, सक्षम व ईमानदार बनाना है।

संविधान सभा की प्रारूप समिति ने अदिवासी और जनजातियों की समस्या पर भी विचार किया और उनके कल्याण व विकास के लिये विशेष व्यवस्था करके राज्यपाल को विशेष अधिकार सौंपे। राज्यपाल को देखना होगा कि सम्बन्धित मंत्री इनके कल्याण के लिये कार्य करे। संविधान सभा ने यह भी निर्णय लिया कि स्वविवेक शक्तियों में राज्यपाल को मंत्रिमण्डल से सलाह लेने की बाध्यता नहीं होगी। यह विवाद होने पर कि कोई विषय राज्यपाल

के स्वविवेक के अन्तर्गत है या नहीं, राज्यपाल का निर्णय अंतिम माना जायेगा। प्रारूप संविधान में लिखा गया था कि राज्यपाल द्वारा स्वविवेक से किये गये कार्य की वैधता का प्रश्न इस आधार पर नहीं उठाया जा सकेगा कि वह उसे स्वविवेक से करना चाहिये या नहीं।”

इन सभी प्रावधानों से संविधान सभा के कुछ सदस्यों को यह भी संदेह हुआ कि राज्यपाल का पद संवैधानिक प्रमुख का नहीं रहेगा। अगर वह मंत्रिमण्डल की सलाह से कार्य नहीं करेगा तो न्यायालय भी उसे बाध्य नहीं कर सकते। शिब्यनलाल सक्सेना का विचार था कि राष्ट्रपति के साथ मिलकर राज्यपाल राज्य-शासन में बाधा भी डाल सकता है। लेकिन डॉ॰ अम्बेडकर ने सबका प्रतिवाद करते हुए कहा कि ‘राज्यपाल का पद उत्तरदाई शासन का निषेध नहीं है।’”

संविधान निर्माताओं के विचारों में स्पष्ट है कि राज्यपाल के पद का निर्माण मंत्रिमण्डल के उत्तरदाई शासन की कल्पना को पूर्ण बनाने के लिये किया गया था।

राज्यपाल एवं मंत्रिमण्डल में उत्पन्न विभिन्न विवाद, संघर्ष एवं उनका निष्कर्ष

हमारे सघातक संविधान में राज्यपाल की भूमिका अत्यन्त महत्व की है जिसकी ओर विगत पाय वर्षों में सभी बुद्धिजीवी वर्ग का ध्यान आकर्षित हुआ है। विशेषकर कुछ राज्यों में राज्यपाल द्वारा किये गये कार्यों एवं निर्णयों से और भी भ्रम उत्पन्न हो गये हैं जिसकी आलोचना विभिन्न वर्गों ने और विरोधियों ने ‘संविधान का बलात्कार’, ‘संविधान के प्रति धोखा’, ‘प्रजातंत्र की हत्या’ इत्यादि कहकर की है। वास्तव में इनमें से अधिकांश विभिन्न राजनैतिक दलबन्दी के कारण उत्पन्न किये गये हैं।

भारत में सघातक संविधान जनवरी 1950 से लागू हुआ। क्योंकि मार्च 1967 तक केंद्र और राज्यों (केरल के अतिरिक्त) में कांग्रेस की ही सरकार रही इस कारण राज्यों और केंद्र के संघर्ष सम्बन्धों में र्छिंघातानी होने की सम्भावना इतनी नहीं रही जितनी कि घतुर्य निर्वाचन के बाद हो गई। इसका मुख्य कारण यह है कि कई राज्यों में कांग्रेस को बहुमत प्राप्त नहीं हुआ, अतः इन राज्यों में कांग्रेस के अतिरिक्त अन्य दलों की मिली-जुली सरकारें बनीं। केंद्र की कांग्रेसी सरकार और राज्यों की गैर-कांग्रेसी, मिली-जुली सरकारों में मतभेद होने पर केंद्र और राज्यों के सम्बन्धों में र्छिंघातानी होना स्वाभाविक है। जिस समय केंद्र में एक दल की सरकार होगी, एक राज्य में दूसरे दल की सरकार, किसी राज्य में तीसरे दल की सरकार, उस समय इन सम्बन्धों में तनाव बढ जाने की सबसे अधिक सम्भावना है। राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किया गया राज्यपाल अपने संवैधानिक अधिकारों का उचित ढंग से प्रयोग करके इन सम्बन्धों को बढ़ते हुये तनाव को स्थिर करने, घटाने अथवा बढ़ाने में योग दे सकता है।”

सन् 1967 के नवम्बर माह में राज्यपालों की जो बैठक हुई थी उसमें प्रधानमंत्री इन्दिरा गांधी ने टीक ही कहा था कि—“आज के व्यावहारिक सघवाद में, जिसमें अनेक दलों

घनार्थ निर्वाचन (1967) में राज्य-विधानसभाओं की दूसरी स्थिति

सन् 1967 में घनार्थ निर्वाचन राज्य विधानसभाओं के लिये राष्ट्रीय बजट परिवर्तन करने वाला सिद्ध हुआ था। प्रथम तीन सप्ताह निर्वाचन से यह स्पष्ट था। अभी तक एक-आध राज्यों को छोड़कर सभी राज्यों में कांग्रेस का स्पष्ट बहुमत था। कई राज्यों में 1967 में सफल हो गया लेकिन उसके स्थान पर कोई अन्य दल भी स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं कर सका। इससे राज्यों में अन्य दलों के संपर्क से कांग्रेस सरकारें बन गईं और इसके बावजूद ही कई राज्यों की राजनीति में अस्थिरता इस भी प्रवेश हो गया।

विधान सभा की

राजनैतिक दलों के नाम

राज्य का नाम	संसद सभा	कांग्रेस	स्वतंत्र	अन्य	संसद (गोपनीय)	प्रदेश	निर्वाचक	अन्य निर्वाचक
आंध्र प्रदेश	285	163	29	3	9	11	9	1
असम	120	70	2	-	4	7	-	5
बिहार	318	128	3	26	68	24	4	18
गुजरात	168	93	64	1	-	-	-	3
हरियाणा	81	48	3	12	-	-	-	2
झारखंड	53	39	-	3	-	-	-	-
केरल	133	9	-	-	19	19	52	-
मध्यप्रदेश	296	167	7	78	10	1	-	9
महाराष्ट्र	234	50	20	-	2	2	11	4
मेघालय	269	202	4	4	4	10	1	8
मणिपुर	314	124	16	4	6	1	1	20
नागालैण्ड	46	-	-	-	-	-	-	-
उड़ीसा	140	31	49	-	2	7	1	21
पंजाब	104	47	-	9	1	5	3	-
राजस्थान	184	89	48	82	8	1	-	-
उत्तर प्रदेश	425	199	12	98	44	13	1	19
पश्चिम बंगाल	280	127	1	1	7	16	43	7

की मिश्रित सरकारें हैं, जो कुछ हम करेंगे, या न करेंगे, वह भविष्य की घटनाओं की सृष्टि करेगा, उन्हें रूप प्रदान करेगा और भविष्य को प्रभावित करने वाली परिपाटियाँ और रूढ़ियाँ स्थापित करेगा। चौथे निर्वाचन के बाद राजस्थान के राज्यपाल ने जिस प्रकार कांग्रेस का बहुमत निश्चित किया, पश्चिम बंगाल के राज्यपाल ने जिस प्रकार वहाँ के मंत्रिमण्डल की पदच्युत किया, या बिहार के राज्यपाल के पद पर श्री कानूनगो की नियुक्ति पर जो वाद-विवाद उठा, ये सब भविष्य के लिये उदाहरण या चेतावनी का काम करेंगे।”

अभी तक विभिन्न राज्यों के राज्यपाल और मंत्रिमण्डलों में जो विवाद और संघर्ष हो चुके हैं, उनका एक कारण राज्यपाल और मंत्रिमण्डलों का विभिन्न दलों से सम्बन्ध के अतिरिक्त दल-बदल की प्रवृत्ति भी है, जो कि घटुर्ग निर्वाचन के बाद राज्यों में काफी तेजी से विकसित हुई है। इस प्रवृत्ति के कारण राज्यपाल को मुख्यमंत्री की नियुक्ति, मंत्रिमण्डल को अपदस्थ करना या विधानसभा को भंग करने का निर्णय लेने में अनेक समस्याओं का सामना करना पड़ा और अंत में अपने विवेक से कार्य करके उन्हें आलोचना का शिकार भी होना पड़ा। कुछ प्रमुख राज्यों में घटित घटनाओं के आधार पर हम निष्कर्ष निकाल सकते हैं कि राज्यकार्यपालिका के इन दो प्रमुख अंग, राज्यपाल और मंत्रिमण्डल में किम प्रकार का प्रबन्ध होना चाहिये।

लेकिन इससे पहले यह देखना उचित होगा कि राज्यों की राजनीति किस रूप में प्रवाहित हो रही है, क्योंकि उसने भी राज्यपाल और मंत्रिमण्डल के सम्बन्धों पर पर्याप्त प्रभाव डाला है।

प्राचीन काल में लोग अपनी योग्यता एवं कुशलता से शासक बना करते थे। उसके बाद कूटनीतिज्ञों का युग आया जो अपने राजाओं को गद्दी पर बैठाने या उन्हें हटाने का कार्य किया करते थे। समय के साथ-साथ प्रजातंत्रीय विचारों का विकास हुआ, जिसमें साधारण व्यक्ति निश्चित समय पर निर्वाचन के द्वारा अपनी सरकार को चुनते हैं। लेकिन अब भी ये लोग पाये जाते हैं जो शासक को पदस्थ अथवा अपदस्थ करते हैं। ये अब दलबदल, पुनर्दलबदल और आचाराम व गयाराम के नाम से राजनीति में प्रसिद्ध हैं। बीसवीं शताब्दी के रामराज्य की कल्पना के यही राम थे। इनका एकमात्र उद्देश्य यही था कि व्यक्तिगत हितों के लिये सरकार पर अपना प्रभाव बनाये रखें। हमारे देश के प्रत्येक राजनैतिक दल ने इसे एक आवश्यक बुराई के रूप में ग्रहण कर लिया है और किसी ने भी इन दलबदलों को आने से मना नहीं किया।

यदि सरकार ने इससे सम्बन्धित विधानसभा की कार्यवाही के नियम बना दिये होते और राज्यपाल को उचित निर्देशन दिये होते, तो शायद यह समस्या उत्पन्न नहीं होती। अब जब यह समस्या उत्पन्न हो गई है, तो उसे सर्वेधानिक तरीकों से सुलझाना होगा। सन् 1967 से 1970 के इन तीन वर्षों में पाँच राज्यों की सरकारों में परिवर्तन हुए हैं। चार में राष्ट्रपति शासन भी लागू कर दिया गया था और तीन में पुनर्निर्वाचन करवाने पड़े थे।

राजस्थान में दलों की अनिश्चयात्मक स्थिति और अशांति के कारण राज्यपाल को समस्या का सामना करना पड़ा। वहाँ राष्ट्रपति शासन की घोषणा की गई किन्तु विधानसभा का विघटन नहीं किया गया, उसे केवल निलम्बित किया गया।

पश्चिम बंगाल में स्पीकर ने राज्यपाल के द्वारा सयुक्त मोर्चे की सरकार का अपदस्थ करना एवं विधानसभा का अधिवेशन आमंत्रित करना असंवैधानिक बताया और उसने स्वयं विधानसभा को स्थगित कर दिया। अतः में राज्यपाल को विधानसभा भंग करनी पड़ी जिसे उसने नई सरकार को समर्थन देने के लिये आमंत्रित किया था।*

पंजाब में राज्यपाल ने मंत्रिमण्डल के द्वारा विधानसभा भंग करने की सलाह को ठुकरा दिया, जब कि दूसरे राज्य में वहाँ के राज्यपाल ने सलाह मान ली थी।

हरियाणा में राज्यपाल ने राष्ट्रपति को राज्य में संवैधानिक तंत्र की असफलता की सूचना भेजना अधिक पसन्द किया और राष्ट्रपति शासन लागू करवा दिया। विभिन्न राज्य के राज्यपालों को भिन्न प्रकार के निर्णय लेने पड़े। अब हमें कुछ विवादों का विस्तार से उचित परीक्षण करना होगा कि यह संविधान के अनुकूल है या प्रतिकूल और इससे राज्य कार्यपालिका के सम्बन्धों पर क्या प्रभाव पड़ा है।

राजस्थान

स्वतंत्रता के बाद जब से राजस्थान के पृथक् राज्य की स्थापना हुई, वह बराबर कांग्रेस दल के आधिपत्य में रहा है। यद्यपि प्रथम तीन निर्वाचनों में कांग्रेस विधानसभा में स्पष्ट बहुमत प्राप्त करने में असफल रही लेकिन सदीर्घ बहुमत के बादबूद पहा सरकारें स्थिर रहीं।* प्रारम्भ में राजस्थान में राजनैतिक घेतन की बहुत कमी थी। लोकतन्त्रात्मक राजनीति की हवा साधारण लोगों को नहीं लगी थी और प्रतिनिधि सत्स्थाओं से वे प्रायः पूर्णतः वंचित थे। उन्हें प्रथम निर्वाचन में पहली बार सत्यागत राजनीति और प्रतिनिधि शासन की प्रक्रियाओं के निकट सम्पर्क में आने तथा राजनैतिक व्यदम्या में भाग लेने का अवसर प्राप्त हुआ।

सन् 1947 के निर्वाचन में 183 सदस्यीय विधानसभा में कांग्रेस की सदस्य सख्या 111 थी। यद्यपि कांग्रेस को पूर्ण बहुमत से थार स्थान कम मिले थे, तथापि उनके सदस्यों की सख्या अकेले और किसी भी दल की सख्या से कहीं अधिक थी। विरोधी दलों को कुछ मिलाकर 80 स्थान प्राप्त थे। सतुलन 16 निर्दलीय सदस्यों के दायों में था जिनमें से 11 जनता पार्टी के अमत्पुट कांग्रेसी थे। स्वाभाविक था कि ऐसी स्थिति में निर्दलीय सदस्य ही मंत्रिमण्डल के निर्माता बन गये। इन लोगों को कांग्रेस दल भी अपनी ओर करना चाहता था और गैर-कांग्रेसी दल भी सत्ता-सघर्ष में साध-दाम-दण्ड-भेद, इन सभी उपायों का प्रयोग किया गया।

24 फरवरी को थार गैर-कांग्रेसी दलों—स्वतंत्र दल, जनमध, सगोपा और जनता पार्टी के अध्यक्षों ने राज्यपाल से प्रार्थना की कि वह उन्हें एक मिली-जुली सरकार बनाने का

अवसर प्रदान करें। उन्होंने राज्यपाल को एक पत्र लिखा जिसमें निवेदन किया कि निर्दलीय समर्थकों को मिलाकर उनके दल के विधायकों की संख्या 92 हो जाती है और इस प्रकार विधानमण्डल में उनका बहुमत हो जाता है। 25 फरवरी से 24 मार्च तक राजस्थान विधानमण्डल के अधिकांश सदस्य 'अनवरत परिवर्तन' की स्थिति में थे। 25 फरवरी को श्री सुखाडिया के निवास-स्थान पर कांग्रेसी विधायकों की एक बैठक हुई और वे फिर से विधानमण्डलीय कांग्रेस दल के नेता निर्वाचित हो गये। श्री सुखाडिया निर्दलीय सदस्यों को अपनी ओर मोड़ने की कला में सदा से दक्ष रहे हैं। उन्होंने तुरन्त ही कांग्रेस छोड़ कर गये हुए चार विधायकों को सभा में उपस्थित किया और वहीं उन्हें कांग्रेस दल में सम्मिलित कर लिया गया और इस प्रकार कांग्रेस दल की सदस्य-संख्या 92 हो गई।

27 फरवरी को कांग्रेस हाई कमान्ड ने निर्णय किया कि जिन चार विधायकों को कांग्रेस में सम्मिलित किया गया है उनमें से दो का कांग्रेस में प्रवेश अनुचित है, क्योंकि एक महीने पहले ही उन्हें 6 वर्ष के लिये दल से निकाला गया था। लेकिन श्री सुखाडिया ने उसी दिन राज्यपाल को बताया कि कांग्रेस विधायक दल को 92 विधायकों का तथा उनके अलावा कुछ निर्दलीय सदस्यों का भी समर्थन प्राप्त है। इसी समय कांग्रेस से इतर विरोधी दलों में भी राज्यपाल के पास 92 विधायकों की एक सूची भेज दी जिसका उद्देश्य राज्यपाल के मन में यह बात बैठा देना था कि उन्हें विधानसभा में बहुमत प्राप्त है और इसलिये राज्यपाल को चाहिये कि वे राज्य में गैर-कांग्रेसी सरकार के निर्माण की अनुमति प्रदान करें।

28 फरवरी, 1967 को राजस्थान के राज्यपाल डॉ. सम्पूर्णानन्द ने राज्य विधानसभा का विघटन कर दिया और मुख्यमंत्री श्री सुखाडिया ने अपने मंत्रिमण्डल का त्यागपत्र दे दिया। राज्यपाल ने सुखाडिया से कहा कि वे नया मंत्रिमण्डल बनने तक अपने पद पर बने रहें। इन्हीं दिनों महारावल लक्ष्मणसिंह को विधानसभा में स्वतंत्र दल का नेता चुन लिया गया। उन्होंने राज्यपाल को एक और पत्र लिखा जिसमें विधानमण्डल में विरोधी दल के सदस्यों की कुल संख्या 93 बताई।

1 मार्च, 1967 को स्वतंत्र दल, जनमध, गमोपा और जनता पार्टी के विधायकों ने तथा 22 निर्दलीय विधायकों ने आपस में मिलकर महारावल लक्ष्मणसिंह के नेतृत्व में एक संयुक्त मोर्चे का गठन किया। सभी विरोधी दल के नेताओं ने राज्यपाल से भेंट की और बताया कि 183 सदस्यीय सदन में संयुक्त दल को कम से कम 92 सदस्यों का समर्थन प्राप्त है। लेकिन उसी दिन श्री दीपचन्द छगानी (निर्दलीय) दो खरिष्ट मंत्रियों के साथ राज्यपाल से भेंट करने गये और उन्होंने राज्यपाल को सूचना दी कि वे कांग्रेस विधानमण्डलीय दल में सम्मिलित हो गये हैं। कांग्रेस तथा विरोधी दलों में बहुमत प्राप्त करने के लिये यह सम्मिश्रण घन ही रही थी कि इस बीच एक और नाटकीय घटना घटित हुई। राजा मानसिंह ने सार्वजनिक रूप से घोषणा की कि करौली के महाराज कुमार त्रिनेन्द्रपाल कांग्रेस छोड़कर विरोधी दल में जा मिले हैं। इससे विधानमण्डल में कांग्रेस दल की शक्ति

॥ से घटकर ११ रह गई और यह फिर बहुमत से वंचित हो गया। महारावल ने राज्यपाल से प्रार्थना की कि दुविधा की स्थिति का अंत होना चाहिये और चूंकि संयुक्त मोर्चे को १२ सदस्यों का स्पष्ट बहुमत प्राप्त है अतः उसकी सरकार बना देनी चाहिये। राज्यपाल ने महारावल को बताया कि यह ३ मार्च, १९६७ को पूर्वाह्न में ११ बजे मंत्रिमण्डल के निर्माण के सम्बन्ध में अपने निर्णय की घोषणा करेंगे।

लेकिन ३ मार्च को अपराह्न में ११ बजे मंत्रिमण्डल की रचना के सम्बन्ध में राज्यपाल डॉ. सम्पूर्णानन्द का निर्णय सुनने के लिये, जिसका उन्होंने वचन दे रखा था, जब पत्रकार एकत्रित हुए, तब राज्यपाल ने अचानक घोषणा की कि वे अपना निर्णय कल देंगे। उन्होंने कहा कि विरोधी दल के एक नेता ने प्रातःकाल उनसे भेंट के समय ऐसी शब्दावली का प्रयोग किया था जिससे वे अभ्यस्त नहीं हैं और इसका उनके मन पर इतना 'भीषण प्रभाव' पड़ा कि वे 'समस्या पर शांतिपूर्वक विचार' नहीं कर सके। बाद में संयुक्त मोर्चे के नेता महारावल लक्ष्मणसिंह ने समाचार पत्र में प्रकाशित एक वक्तव्य में सूचना दी कि जब प्रातःकाल विरोधी दल के नेता राज्यपाल से बातचीत करने के बाद उनसे विदा लेने को थे, तब उनमें से एक ने आशा व्यक्त की कि राज्यपाल मंत्रिमण्डल के निर्माण के सम्बन्ध में अन्तिम निर्णय निष्पत्तता से करेंगे। वक्तव्य में आगे कहा गया था कि यह सचमुच दुर्भाग्य की बात है कि राज्यपाल, जिन्हें गृह गम्भीर सैद्धान्तिक उत्तरदायित्वों का निर्वाह करना होता है, इतनी छोटी-सी बात पर विक्षिप्त हो जायें तथा इसके आधार पर एक ऐसे आवश्यक प्रश्न का निर्णय टाल दें जिसका सम्बन्ध दो करोड़ लोगों के भाग्य से तथा इस राज्य में लोकतंत्र के भविष्य से हो। एक दूसरी रिपोर्ट के अनुसार, जो राज्यपाल के एक परिसहायक की बातचीत के आधार पर कही जाती है, राजा मानसिंह ने राज्यपाल से कहा था 'आप बेईमानी न करें'।"

श्री सुखाडिया ने इस दिन राज्यपाल से तीन बार भेंट की और कहा कि चूंकि वे विधानमण्डल में सबसे बड़े दल के नेता हैं इसलिए उनका अधिकार है कि उन्हें सरकार बनाने के लिये आमंत्रित किया जाये। श्री सुखाडिया का मत था कि यह एक स्थिर सरकार बनाने की स्थिति में थे। समाचार पत्रों में प्रकाशित एक वक्तव्य में कांग्रेस अध्यक्ष श्री कामराज ने भी कहा कि जिस राज्य में किसी एक दल को पूर्ण बहुमत प्राप्त न हो उसमें राज्यपाल को कुछ ऐसी परिपाटियों का पालन करना चाहिये कि यह पहले सबसे बड़े राजनैतिक दल के नेता को सरकार बनाने के लिये आमंत्रित करें।

४ मार्च को राज्यपाल डॉ. सम्पूर्णानन्द ने घोषणा की कि उन्होंने विधानमण्डल में कांग्रेस दल के नेता श्री मोहनलाल सुखाडिया को सरकार बनाने का आमंत्रण देने का निर्णय किया है। राज्यपाल ने अपने निर्णय का कारण यह बताया कि सदन में कांग्रेस दल अकेला सबसे बड़ा राजनैतिक दल था जिसकी सदस्य-संख्या ८८ थी, जबकि अन्य सभी दलों की कुल सदस्य-संख्या केवल ८० थी। राज्यपाल ने मतदान की घर्वा की और कहा कि सन् १९५२

के निर्वाचन में कांग्रेस को पूर्ण बहुमत प्राप्त नहीं था, लेकिन यह अकेला सबसे बड़ा राजनैतिक दल था। यद्यपि विरोधी दल के नेता श्री टी. प्रकाशम् ने सारे विरोधी दलों को एक झण्डे के नीचे ला खड़ा किया था और उन्हें बहुमत का समर्थन भी प्राप्त था तथापि राज्यपाल ने राजाजी को अकेले सबसे बड़े राजनैतिक दल का नेता होने के कारण सरकार बनाने के लिए आमंत्रित किया था। डॉ. सम्पूर्णानन्द ने कहा कि उन्होंने निर्दलीय सदस्यों की गणना नहीं की, क्योंकि अन्य दलों ने तो अपनी नीतियों के आधार पर चुनाव लड़ा था, लेकिन जड़ा तक निर्दलीय सदस्यों की नीतियों का सम्बन्ध है, लोगों को उनकी नीतियों का पता नहीं है और वे अपनी राय इतनी जल्दी बदल देते हैं कि उनके वचनों को कोई महत्व नहीं दिया जा सकता। राज्यपाल ने इस बात पर खेद प्रकट किया कि कुछ शिक्षित विधायक उनके पाम कई बार आये और हर बार उन्होंने अपनी बात बदल दी।

राज्यपाल ने श्री सुखाडिया को सरकार बनाने के आमन्त्रण देने के अपने निर्णय की घोषणा एक लम्बे मौखिक वक्तव्य के अंत में की। इस वक्तव्य में उन्होंने विस्तार से यह बताया कि उनके समाने दो विकल्प और थे और उन्होंने इन विकल्पों को क्यों अस्वीकार किया। ये विकल्प थे—(1) विधानसभा को भंग कर दिया जाये तथा नये चुनावों का आदेश दिया जाये। (2) राष्ट्रपति शासन लागू किया जाये तथा कुछ समय के लिये लोकतन्त्रात्मक समस्याओं को स्थगित कर दिया जाये। उन्होंने कहा—“स्थिति पर पूरी तरह विचार करने के बाद मुझे यही उचित प्रतीत हुआ कि राज्य में लोकतन्त्रात्मक समस्याओं को अपनी सार्वकला और सक्षमता मिश्र करने का एक और अवसर प्रदान किया जाये।”

श्री सुखाडिया ने राज्यपाल का सरकार बनाने का आमन्त्रण तत्काल स्वीकार कर लिया और तब हुआ कि वे 5 मार्च को मुख्यमंत्री के पद की शपथ ग्रहण करेंगे। लेकिन समाजवादी पत्रों ने और राज्य के अखिल भारतीय स्तर के नेताओं ने राज्यपाल के निर्णय की तीव्र आलोचना की। आलोचना के स्वर कुछ इस प्रकार थे—

(1) लगता है राज्यपाल का निर्णय कांग्रेस अध्यक्ष के वक्तव्य से प्रभावित हुआ है।

(2) राज्यपाल के लिये यह अत्यन्त अनुचित था कि उन्होंने निर्दलीय सदस्यों की नितात उपेक्षा की तथा उनके मतों को नहीं गिना।

(3) यदि सबसे बड़े एक राजनैतिक दल को ही सरकार बनाने के लिये आमन्त्रण देना था तो राज्यपाल यह काम 24-25 फरवरी को ही कर सकते थे और उनके लिये यह विल्कुल आवश्यक नहीं था कि वे इतने लम्बे समय तक प्रतीक्षा करते तथा कांग्रेस और विरोधी दलों के समर्थकों की सख्या की अनग-अलग जाच करते।

(4) राज्यपाल सयुक्त मोर्चे के अस्तित्व की उपेक्षा नहीं कर सकते थे, क्योंकि सयुक्त मोर्चा भी अन्य किसी दल की भाँति पूरी तरह से एक विधानमण्डलीय दल था, उम्मा एक सुनिश्चित कार्यक्रम था, निर्वाचित नेता था और राज्यपाल को इन सारी बातों की विधिबन्ध सूचना दे दी गई थी।

(5) यह बिल्कुल स्पष्ट बात थी कि जिस दिन कांग्रेस के नेता को सरकार बनाने के लिये आमंत्रण दिया गया उस दिन विधानसभा में कांग्रेस को बहुमत प्राप्त नहीं था।

राजस्थान के राज्यपाल ने जो निर्णय लिया वह "तर्क की कसौटी पर भले ही खरा उतरे परन्तु लोकतंत्र में तर्क की कसौटी से कहीं अधिक महत्वपूर्ण कसौटी औचित्य और विश्वास की है। औचित्य को साबित नहीं किया जा सकता, उसे संविधान और परम्पराओं के उल्लेख द्वारा प्रतिपादित नहीं किया जाता, बल्कि उसे जनता के गले उतारा जाता है तथा लोकतंत्र की सफलता भी इसी में है। लोकतंत्र कोई न्यायालय नहीं, जहाँ फैसले दिये जाते हों, बल्कि लोकतंत्र लोक सहकारिता की मंजिल है जहाँ कदम-कदम पर जनता को विश्वास में लेना पड़ता है।" 4 मार्च को विरोधी दलों के सदस्यों ने एक सपुष्ता वक्तव्य में कहा कि "राज्यपाल ने अल्पमत को बहुमत में बदल कर लोकतंत्र और विधि-शासन के ऊपर ही प्रणयान्तक आपात नहीं किया बल्कि संविधान की शब्दावली तथा भावना, दोनों का भी उल्लंघन किया है।" यह निर्णय 'राजनैतिक पक्षपात' का स्पष्ट उदाहरण है क्योंकि कांग्रेस दल के अध्यक्ष श्री कामराज के वक्तव्य के बाद ही इसकी घोषणा की गई। इससे प्रकट होता है कि राज्यपाल ने सत्ताशक्त दल की इच्छाओं का ही ध्यान रखा, "लोकतंत्र, जनता के निर्णय तथा संविधान का नहीं।" राज्यपाल पर पूर्वाग्रह तथा पक्षपात का आरोप लगाते हुए वक्तव्य में आगे कहा गया था कि यदि निर्दलीय सदस्य कांग्रेस में सम्मिलित होते, जैसा कि वे सन् 1962 के चुनाव के बाद हो गये थे, तो राज्यपाल ने उनके सम्मानपूर्ण अस्तित्व को सहर्ष स्वीकार कर लिया होता। विरोधी दल के नेताओं का नारा था कि राज्यपाल ने अपने पक्षपातपूर्ण निर्णय के द्वारा राज्य के डार्क करोड़ लोगों को चुनौती दी है। उन्होंने घोषणा की कि इन चुनौती को स्वीकार किया जायेगा तथा निर्वाधनों के निर्णय को कार्यान्वित करने के लिये सभी शक्तिपूर्ण तथा संवैधानिक उपायों से काम लिया जायेगा। तत्सद सदस्य श्री नाथ पें ने 6 मार्च 1967 को पत्रकार परिषद् में कहा कि "कांग्रेस दल को मंत्रिमण्डल बनाने के लिये आमंत्रण देने का राजस्थान के राज्यपाल ने जो निर्णय लिया उससे लोकतंत्री विचारों को धक्का लगा तथा जनता की इच्छा का अन्याय करते हुए बहुमत वाले विपक्षी दलों को सरकार बनाने की सुविधा प्रदान नहीं करते हुए घटा के राज्यपाल ने संवैधानिक अधिकारों का पक्षपाती उद्देश्य के लिये दुरुपयोग किया।" उसी दिन कांग्रेस अध्यक्ष श्री कामराज ने नई दिल्ली में कहा कि जहाँ कहीं विरोधी दल राज्यपाल के निर्णय से सतुष्ट न हों, घटा उनके पास यह संवैधानिक उपचार है कि वह राज्यपाल से विधानसभा को बुलाने तथा शक्ति-परीक्षण के लिये कहे।

जैसे ही राज्यपाल के निर्णय की घोषणा का समाचार राजधानी में पहुँचा, वैसे ही दुःखिता की स्थिति बन गये अतः हो गया लेकिन जल्दबाजी में लोग घिरा घर उतावले हो गये और राजनीति की समस्याएँ गली-कुछों में तब की जाने लगीं। अनेक स्थानों पर हड़ताल, दंगे-फसाद की अनेक घटनाएँ हुईं। 5 मार्च को जयपुर की भीड़ ने छुले विद्रोह

का रास्ता पकड़ लिया। उपद्रव का सिलसिला 6 मार्च को भी चलता रहा तथा जनता और पुलिस के बीच अनेक टक्करें हुईं।

॥ मार्च को एक प्रस्ताव पास कर जयपुर बार एसोसिएशन ने भौजदारी कानून की धारा 144 लागू करने की निंदा की, गिरफ्तार व्यक्तियों को तत्काल छोड़ देने की मांग की और राष्ट्रपति राधाकृष्णन से हस्तक्षेप करने तथा राज्यपाल से यह कहने की प्रार्थना की कि वे सयुक्त मोर्चा के नेता को नई सरकार बनाने के लिये आमंत्रण दें। उन्नीस दिन कुछ गैर-कांग्रेसी सदस्य सदस्यों तथा राजस्थान के विधायकों के एक प्रतिनिधुक्त-मण्डल ने राष्ट्रपति भवन में राष्ट्रपति राधाकृष्णन् स भेंट की और उनसे अनुरोध किया कि वे राजस्थान में लोकतंत्र की रक्षा के लिये 'हस्तक्षेप करें और राज्यपाल का यह मन्त्रणा दें कि वे श्री सुजाडिया को मुख्यमंत्री पद की शपथ न दिलायें। राष्ट्रपति की सलाह में प्रस्तुत एक द्वापन में प्रतिनिधुक्त-मण्डल ने कहा कि 183 विधायकों में से 92 विधायकों ने स्पष्ट रूप से सयुक्त मोर्चे के प्रति अपना समर्थन व्यक्त किया था। वक्तव्य में कहा गया था—“इस तरह की स्थिति में जबकि सयुक्त दल 1 मार्च को बन गया हो और विधानमण्डल में दल को स्पष्ट बहुमत—92 सदस्यों का समर्थन—प्राप्त हो तो राज्यपाल के पास ऐसी कोई स्वयिचेकी शक्ति नहीं रह जाती कि वह उसे सरकार बनाने का अवसर न दे।”

उधर अन्य क्षेत्रों में भी राज्यपाल के निर्णय की निंदा जारी रही। विरोधी दल के अनेक नेताओं ने उनकी तीव्र आलोचना की। श्री नाथपाई ने उसे ‘पक्षपातपूर्ण तथा बदमिजाजी का परिणाम’ बताया। बीकानेर के महाराजा कर्णसिंह ने कहा कि राज्यपाल का निर्दलीय सदस्यों की उपेक्षा करना उचित नहीं था। जनसभ के अध्यक्ष श्री बलराज मधोक ने राजस्थान में व्याप्त हिंसा तथा आतंक के उस शासन की निंदा की जो ‘राज्यपाल के लोकतंत्र-विरोधी व्यवहार से क्षुब्ध लोगों का दमन’ करने में लगा था। साम्यवादी दल के महामधिव श्री राजेश्वर राव का विचार था कि राज्यपाल का कार्य ‘लोकतंत्र विरोधी तथा निरकुश’ था। ससोपा के नेता श्री राजनारायण ने भी राज्यपाल के कार्य की निंदा करते हुए कहा कि उसने समदीय लोकतंत्र का निषेध तथा जनता के निर्णय की अवहेलना हुई थी।

समद में अविश्याम के प्रस्ताव पर बहस के समय विपक्षी नेता श्री अटलबिहारी वाजपेयी ने कहा कि “जब कांग्रेस दल अपनी सरकार बनाने में असफल रहा तो राज्यपाल ने सयुक्त मोर्चे को अवसर प्रदान किये बिना ही राष्ट्रपति शासन की सिफारिश एवं विधानमण्डल भंग करने की सलाह केंद्र को प्रदान कर लोकतंत्र पर पुन भयंकर कुटारापात किया है।” राज्यपाल की रिपोर्ट पर केंद्रीय शासन ने जयपुर में राष्ट्रपति शासन का जो निर्णय लिया यह सर्वथा तर्कहीन एवं संविधान के प्रतिकूल था, तथा उसके औचित्य में केंद्रीय सरकार जनता को समुष्ट नहीं कर सकी। विरोधी नेताओं की दृष्टि में राष्ट्रपति शासन का उद्देश्य विपक्ष को मारकर नहीं बनाने देना ही सिद्ध हुआ है। यदि राज्यपाल की सलाह मान कर केंद्र ने राष्ट्रपति शासन लागू किया था, तो उसे राज्यपाल की सलाह के आधार

पर विधानसभा को भी भंग कर देना था।" परन्तु ऐसा न कर, कानून और व्यवस्था बिगड़ने की ओर से राष्ट्रपति शासन जारी रख कर श्री सुखाडिया को निर्दलीय सदस्यों के समर्थन प्राप्त करने का मौका दिया गया जिससे कि बहा पुनः कांग्रेस की सरकार बन सके।" कांग्रेस ने अपना एकाधिकार बनाये रखने के उद्देश्य से विरोधी पक्ष को सरकार बनाने का अवसर प्रदान नहीं किया।"

राजस्थान के राज्यपाल के सामने भ्रष्टाचार का उदाहरण था, जब कि सन् 1952 में कांग्रेस को सबसे बड़ा दल होने के कारण सरकार बनाने के लिये आमंत्रित किया गया था, परन्तु यदि ऐसी ही बात हो तो सन् 1965 में केरल में साय्यवादी दल को सरकार बनाने के लिये आमंत्रित क्यों नहीं किया गया।"

इस सम्बन्ध में राज्यपाल के पद को लेकर और कई प्रश्न सामने आये। राज्यपाल को निष्पक्षता और ईमानदारी से कार्य करना चाहिये। केवल दलीय पुरस्कार के आधार पर, या दल विशेष का एकाधिकार राज्यपाल की नियुक्ति में नहीं होना चाहिये। राज्यपाल का पद केन्द्र और राज्य के बीच कड़ी है, इसलिये सदन में सलाह लेनी आवश्यक है।" संविधान में राष्ट्रपति के विच्छेद महाभियोग प्रस्ताव लाने की अनुमति है, परन्तु राज्यपाल के विच्छेद ऐसी किसी भी कार्यवाही की व्यवस्था नहीं है। जब राज्यपाल की गलत निर्णय ले, तो जनता के सामने क्या रास्ता रह जाता है?" इसी सन्दर्भ में यह प्रश्न भी सामने आया कि जब राज्यपाल राष्ट्रपति शासन की सिफारिश करे, तो इस मामले में सलाह देने के लिये विशिष्ट लोगों की समिति होनी चाहिये।"

स्थिति की गम्भीरता को देखते हुए केंद्रीय सरकार ने राजस्थान में नये मंत्रिमण्डल के प्रतिष्ठापन को रोक दिया। 13 मार्च, 1967 को केंद्रीय मंत्रिमण्डल की जो पहली बैठक हुई उसमें यह निर्णय दिया गया कि चूंकि राज्य में कानून और व्यवस्था की स्थिति दिन-प्रतिदिन बिगड़ती जा रही है तथा राज्यपाल ने यह प्रतिवेदन भेजा है कि बहुमत दल के नेता श्री सुखाडिया ने विरोधी दलों द्वारा संचालित आंदोलन से उत्पन्न अशांतिपूर्ण स्थिति के कारण सरकार बनाने की जिम्मेदारी लेने से मना कर दिया है, अतः राजस्थान में राष्ट्रपति के शासन की घोषणा की जाये। उसी दिन एक आदेश द्वारा राजस्थान में राष्ट्रपति का शासन लागू कर दिया गया। किन्तु विधानसभा का विघटन नहीं किया गया, उसे केवल निलम्बित किया गया, जबकि राज्यपाल के प्रतिवेदन में सिफारिश की गई थी कि सभा का विघटन कर दिया जाये। केंद्रीय गृहमंत्री ने इस निर्णय की पराक्रमों के समक्ष घोषणा की और उसे इस आधार पर उचित बताया कि विरोधी दलों के हथकण्डों का उद्देश्य राज्यपाल को इस बात के लिये विवश करना था कि उन्हें अल्पमत में होते हुए भी सरकार बनाने का मौका दिया जाये।

उधर 15 मार्च को संयुक्त मोर्वे ने अपने 93 विधायकों को राष्ट्रपति भवन में राष्ट्रपति के सम्मुख प्रस्तुत किया जिससे राष्ट्रपति स्वयं देख सकें कि उसे बहुमत प्राप्त है। राष्ट्रपति

की सेवा में एक हापन भी प्रस्तुत किया गया जिसमें भाग की गई थी कि -(1) राष्ट्रपति शासन की घोषणा को वापस लिया जाये और महारावल को सरकार बनाने का आमंत्रण दिया जाये। (2) डॉ. सम्पूर्णानन्द को राज्यपाल के पद से हटाया जाये, (3) 7 मार्च को गोलीकाण्ड की अदालती जाच कराई जाये।

लेकिन उन 93 विधायकों में से एक ने अगले दिन जयपुर लौटने पर घोषणा की कि उन्हें बलपूर्वक दिल्ली ले जाया गया था वे कांग्रेस में ही रहेंगे। इसके अतिरिक्त जनता पार्टी के नेता महाराजा हरिश्चन्द्र की मृत्यु से भी सयुक्त मोर्चे को गहरा आघात पहुंचा। 182 सदस्यों के सदन में सयुक्त मोर्चे की सदस्य-संख्या घट कर 91 रह गई।

16 अप्रैल को डॉ. सम्पूर्णानन्द राजस्थान के राज्यपाल पद में हट गये और उनका स्थान लोकसभा के भूतपूर्व अध्यक्ष सरदार हुकुमसिंह ने ग्रहण किया। 20 अप्रैल को उन्होंने कांग्रेस तथा विरोधी दल के नेताओं से कहा कि वे अपने-अपने समर्थकों की सुधियां उन्हें दें, क्योंकि राष्ट्रपति शासन के पहले जो स्थिति थी, उसके आधार पर वे कोई निर्णय नहीं ले सकते। राज्यपाल ने कहा—“आज जो स्थिति है, मुझे उसी को ध्यान रखना है और उसी का मूल्यांकन करना है।”

22 और 23 अप्रैल को श्री सुखाडिया ने 94 और सयुक्त मोर्चे ने 96 सदस्यों की सूची राज्यपाल को प्रस्तुत की। राज्यपाल ने आश्वासन दिया कि यदि एक बार उन्हें यह विश्वास हो गया कि अमुक दल को विधानमण्डल में बहुमत प्राप्त है और यह सरकार का निर्माण कर सकता है, तो इसके बाद वे तनिक भी समय नष्ट नहीं करेंगे और जो भी सदैधानिक कार्यवाही आवश्यक होगी, उसे अविलम्ब करेंगे। सयुक्त मोर्चे ने जाठ और विधायकों की एक पूरक सूची राज्यपाल की सेवा में भेजी। इससे सयुक्त मोर्चे के दावे के अनुसार उसके समर्थकों की संख्या 104 हो गई जब कि कांग्रेस 94 विधायकों के समर्थन का ही दावा कर रही थी। इसका अभिप्राय यह था कि 21 नाम दोनों सूधियों में समान रूप से पाये जाते थे। राज्यपाल ने उन विधायकों से मिलकर बातचीत करने का निश्चय किया जिनके नाम दोनों सूधियों में दिये गये थे।

चूंकि 21 विधायकों में से प्रत्येक ने, लिखित और मौखिक रूप से राज्यपाल से कह दिया कि वे कांग्रेस के साथ हैं, अतः राज्यपाल इस निष्कर्ष पर पहुंचे कि कांग्रेस को 94 विधायकों का समर्थन प्राप्त है लेकिन सयुक्त मोर्चे को विधानमण्डल में केवल 88 सदस्यों का ही समर्थन प्राप्त है। फलतः 25 अप्रैल को राज्यपाल ने अनौपचारिक रूप से कांग्रेस विधानमण्डलीय दल के नेता श्री मोहनलाल सुखाडिया को अपने इस निर्णय की सूचना दे दी कि उन्हें सरकार बनाने के लिए आमंत्रित किया जायेगा।

इस प्रकार राज्यपाल की मिश्ररिश पर 26 अप्रैल को राजस्थान में 44 दिन पुराने राष्ट्रपति शासन का अन्त हो गया और उन्नीस दिन श्री सुखाडिया को मुख्यमंत्री पद की शपथ दिला दी गई। जो नया मंत्रिमण्डल बनाया गया उसने न केवल विरोधी दल के प्रहारों को

ही सफलतापूर्वक भेला, बल्कि अपनी स्थिति को भी निरंतर दृढ़ किया और राजस्थान में एक सत्ता-संघर्ष के बाद सरकार को स्थायित्व मिल गया। इस सम्बन्ध में राजस्थान विधानसभा में विरोधी दल के नेता महारावल लक्ष्मणसिंह ने ठीक ही कहा है—“जब हम देखते हैं कि सारे देश में गैर-कांग्रेसी सरकारों तथा कांग्रेस समर्थित सरकारों के पाव लड़खड़ा रहे हैं तो उनकी तुलना में राजस्थान की सरकार स्थिर प्रतीत होती है। मुझे यह अच्छा लगे, न लगे, इसे धरदान ही मानना चाहिये क्योंकि कोई भी व्यक्ति यह नहीं चाहता कि सरकारें निरंतर बदलती रहें।”¹⁰

बिहार

बिहार भारत के सबसे निर्धन राज्यों में से है। उसका आर्थिक संगठन बहुत कम है और उसकी प्रति व्यक्ति आय देश में सबसे कम है। सामाजिक और आर्थिक दृष्टि से बिहार में जातिवाद का बोलचाला रहा है। धस्तुत बिहार उन राज्यों में से है जहाँ सबसे पहले जाति का राजनीतिकरण हुआ था। ब्रिटिश शासनकाल में ही बिहार एक प्रयुक्त प्रान्त बन गया था।

राजनेतिक दृष्टि से बिहार कांग्रेस दल का गढ़ था। राजनैतिक सम्बन्धों की दृष्टि से इकाई या तो जाति थी या दल के भीतर वैयक्तिक। 1921 में बीस वर्ष के अविच्छिन्न शासन के बाद चौथे चुनाव के बाद कांग्रेस दल के हाथ में सत्ता जाती रही। मार्च 1967 से मार्च 1970 तक राज्य में तरङ्ग-तरङ्ग के प्रयोग हुए और लगभग 8 बार मंत्रिमण्डल बदले। जून 1968 से फरवरी 1969 तक बिहार में राष्ट्रपति का शासन रहा। जून 1969 में बिहार में एक बार फिर राष्ट्रपति शासन लागू हो गया। बिहार और पश्चिम बंगाल दो ऐसे राज्य हैं जो सन् 1967 के चुनाव के बाद कई बार राष्ट्रपति शासन के अधीन हो चुके हैं।

चौथे आम चुनाव में बिहार में कांग्रेस दल की भारी पराजय हुई। उमें 318 स्थानों में से केवल 128 स्थान मिले। उते पूर्ण बहुमत नहीं मिला था और वह किसी दूसरे राजनैतिक दल के साथ मिल कर सरकार बनाने के लिये भी तैयार नहीं थी। इस स्थिति में कांग्रेस बिहार में अपना मंत्रिमण्डल नहीं बना सकी। विधानसभा में गैर-कांग्रेसी दलों में तसोपा के सदस्य सबसे अधिक (67) थे। उसने गैर-कांग्रेसी दलों के साथ सहबन्ध का निर्माण करने का प्रयत्न किया और 31 सूत्रीय कार्यक्रम के आधार पर संविद का निर्माण हो गया। संविद को विधानसभा में 164 सदस्यों का समर्थन प्राप्त था। बिहार के राज्यपाल श्री अनन्तशंयनम् आयंगर को जब यह विश्वास हो गया कि संविद को बहुमत प्राप्त है, तो उन्होंने श्री सिन्हा को मंत्रिमण्डल का निर्माण करने के लिये आमंत्रित किया। श्री सिन्हा ने बिहार में पहला गैर-कांग्रेस मंत्रिमण्डल बनाया। इसी बीच राज्य में अकाल के कारण स्थिति काफी खराब हो गई। दलबदल और एक-दूसरे पर आरोप लगाने के कारण स्थिति पहले से भी अधिक खराब हो गई। विधानसभा में विधायकों ने एक दूसरे पर जुते तक फेंके। 19 जुलाई को प्रदेश कांग्रेस के नेताओं ने निर्णय किया कि संयुक्त मोर्चे के मंत्रिमण्डल को अपदस्त करने

का पूरा प्रयत्न किया जाये। इससे एक नई अस्थिरता और अनिश्चय का वातावरण बन गया। इसके बाद दोनों ही पक्षों में सत्ता-संघर्ष प्रारम्भ हो गया।

■ सितम्बर को श्री मण्डल और कांग्रेसी नेता श्री महेशप्रसाद सिन्हा ने राची में राज्यपाल श्री आयरगर से भेंट की और उन्हें उन 184 विधायकों के नाम दिये जो उनके विचार से कांग्रेस-शोषित दल सहबन्ध का समर्थन करते थे। दोनों नेताओं ने राज्यपाल से प्रार्थना की कि सयुक्त मोर्चे के मंत्रिमण्डल का बहुमत नहीं रहा है और उसे अपदस्थ किया जाना चाहिये और चूंकि उन्हें 318 सदस्यों की विधानसभा में 184 सदस्यों का बहुमत प्राप्त है, अतः उन्हें नई सरकार बनाने का अवसर दिया जाना चाहिये।

9 सितम्बर को मुख्यमंत्री श्री महापाया प्रसाद सिन्हा ने दावा किया कि उसके सयुक्त मोर्चा मंत्रिमण्डल को विधानसभा में बहुमत का समर्थन प्राप्त है और श्री महेश प्रसाद सिन्हा तथा श्री मण्डल ने राज्यपाल को जो सूचना दी है वह 'झूठी और कल्पित' है।"

अगले दिन अर्थात् 10 दिसम्बर को राज्यपाल श्री आयरगर ने श्री मण्डल को उत्तर दे दिया और उनके इस दावे को अस्वीकार कर दिया कि उनमें मंत्रिमण्डल का निर्माण करने को कहा जाये। राज्यपाल ने कहा कि उन्होंने श्री मण्डल का दावा संवैधानिक आधारों पर तथा राज्य के महाधिक्ता की मंत्रणा पर अस्वीकार किया है। राज्यपाल के पत्र में अन्य बातों के साथ-साथ यह भी कहा गया था—“मैंने अब आपके इस दावे के सम्बन्ध में कि आप मुख्यमंत्री या मंत्री बन सकें, महाधिक्ता की राय प्राप्त कर ली है। उनका कहना है कि जब तक आप राज्य विधानमण्डल के सदस्य नहीं बन जाते तब तक आप मंत्री बनने के योग्य नहीं हैं। मैंने अपने पत्र में जिस संवैधानिक स्थिति का स्पष्टीकरण किया है, उसे तथा महाधिक्ता की राय को ध्यान में रखते हुए मुझे सरकार बनाने के सम्बन्ध में आपकी प्रार्थना स्वीकार करने में कटिनाई का अनुभव हो रहा है।” राज्यपाल ने यह भी कहा कि विभिन्न दलों की सापेक्ष शक्ति का पता लगाने का उपयुक्त स्थल विधानसभा है, जिसकी सभासमय बैठक होगी।

बिहार के राज्यपाल श्री अनन्तशयनम् आयरगर का कार्यकाल दिसम्बर 1967 में समाप्त होने वाला था। बिहार की सयुक्त मोर्चा सरकार चाहती थी कि श्री आयरगर का कार्यकाल 5 वर्ष के लिये और बढ़ा दिया जाये। श्री सिन्हा के अनुसार केंद्रीय सरकार ने 5 वर्ष के लिये एक अन्य कार्यकाल का अनुरोध स्वीकार तो नहीं किया पर वह इस बात के लिये तैयार थी कि यदि बिहार सरकार यह वचन दे कि मार्च 1968 के बाद केंद्रीय सरकार के मनोनीत राज्यपाल श्री कानूनगो को स्वीकार कर लेगी तो श्री आयरगर उम्र समय तक अपने पद पर बने रह सकते हैं। लेकिन बिहार मंत्रिमण्डल ने श्री कानूनगो की नियुक्ति का प्रबल विरोध किया। बिहार के स्थानीय स्वशासन मंत्री श्री भोला प्रसाद मिश्र ने केंद्रीय सरकार पर आरोप लगाया कि वह श्री कानूनगो जैसे कट्टर कांग्रेसी को राज्यपाल पद पर नियुक्त करके सयुक्त मोर्चे की सरकार को उलटने की साजिश कर रही है। उनके

मतानुसार सम्बन्ध राज्य की सहमति के बिना राज्यपाल की नियुक्ति करना केंद्र के लिये असंवैधानिक है। उन्होंने बताया कि केंद्र ने श्री कानूनगो की नियुक्ति के सम्बन्ध में बिहार सरकार के विचार पूछे थे, बिहार सरकार ने उनकी नियुक्ति का विरोध किया था, और अपने निर्णय की सूचना केंद्रीय सरकार को दे दी थी। केंद्रीय सरकार ने बिहार सरकार के निर्णय की इस आधार पर उपेक्षा कर दी थी कि राज्यपाल की नियुक्ति के बारे में राज्य सरकार से भ्रमणा करना, केवल औपचारिकता है, उनका अनुमोदन आवश्यक नहीं है।

कहा जाता है कि इन सारी गतिविधियों के बाद 15 नवम्बर को श्री आपगर ने यह इच्छा व्यक्त की कि वे 1 दिसम्बर से ही अपने पद से अवकाश ग्रहण करना चाहते हैं। लेकिन श्री आपगर ने राज्यपाल का पद रिक्त करने से पहले 27 नवम्बर को यह एलान कर दिया कि उन्होंने मुख्यमंत्री श्री सिन्हा का यह परामर्श स्वीकार कर लिया है कि वे बिहार विधानसभा का अधिवेशन 18 जनवरी, 1968 को ही बुलायेंगे।

विधानसभा का बजट अधिवेशन 18 जनवरी को होने वाला था। उसके एक दिन पहले सयुक्त मोर्चे के दो राज्य मंत्रियों ने त्यागपत्र दे दिया। कहा जाता है कि कुछ और मंत्री भी दल-बदल करने वाले थे। जब 18 जनवरी को नये राज्यपाल श्री नित्यानन्द कानूनगो ने दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन में भाषण देना आरम्भ किया, सब कांग्रेस विपक्ष के नेता श्री महेश प्रसाद सिन्हा ने अभिभाषण पर इस आधार पर आपत्ति की कि संयुक्त मोर्चे की सरकार को विधानसभा में बहुमत का समर्थन प्राप्त नहीं था और वह अल्पसंख्यक सरकार थी, अतः राज्यपाल के लिये ऐसा अभिभाषण देना उचित नहीं था जिसमें संयुक्त मोर्चा सरकार की नीतियों और कार्यक्रमों का उल्लेख हो। श्री महेश प्रसाद ने विधानसभा के 318 सदस्यों में से 161 सदस्यों की सूची प्रस्तुत की और कहा कि ये संयुक्त मोर्चा सरकार का समर्थन नहीं करेंगे। लेकिन इन वक्तव्यों को धुनीती दी गई और दोनों पक्षों की ओर से चीख-फिल्लाहट मची। मुख्यमंत्री ने स्वयं कांग्रेस के दायों का खण्डन किया। राज्यपाल ने श्री महेश प्रसाद की आपत्तियों को उचित नहीं माना और अपना अभिभाषण जारी रखा। राज्यपाल के अभिभाषण के एक विशेष बात यह थी कि उन्होंने अंत में राज्य विधानमण्डल के सदस्यों से अनुरोध किया कि वे संविधान में निर्विघ्न लोकतन्त्रात्मक सिद्धान्तों की रक्षा करें। लेकिन दूसरे ही दिन 19 जनवरी को संयुक्त मोर्चा तथा कांग्रेस-शोपन दल-सहबन्ध के बीच गली-झूँघों में शक्ति परीक्षण आरम्भ हो गया।

यह भी कहा जाता है कि मंत्रिमण्डल की एक बैठक में इस प्रश्न पर विचार किया गया था कि शोपन दल-कांग्रेस सहबन्ध के प्रमुख नेताओं को निवारक निरोध-अधिनियम के अधीन गिरफ्तार कर लिया जाये। मुख्यमंत्री और एक अन्य मंत्री ने निवारक निरोध के प्रयोग को मना किया। जब राज्यपाल को इन विचार विनिमयों का पता चला तो उन्होंने मुख्य सचिव और पुलिस के इन्स्पेक्टर-जनरल से सीधे बातचीत की और इसके बाद मुख्यमंत्री तथा संयुक्त मोर्चे के अन्य मंत्रियों को भी कड़ी चेतावनी दी कि वे निवारक

निराध-अधिनियम का ऐसा अन्याधुन्य प्रयोग न करें जिसमें उन्हें हस्तक्षेप करने के निम्न विवश होना पड़े।

19 जनवरी को विधानसभा में निपक्ष के द्वारा सयुक्त मोर्चा मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव प्रस्तुत किया गया। प्रस्ताव पर विचार के निम्न 24 और 25 तारीख निश्चित की गई। इसी बीच विधान-परिषद् ने, जिसमें कांग्रेस का बहुमत था, एक गैर-सरकारी प्रस्ताव स्वीकृत किया जिसमें सयुक्त मोर्चा सरकार की निंदा की गई थी। प्रस्ताव पर विचार के समय भवन में अपूर्य हुआ। सदस्यों ने एक दूसरे को अश्लील गालियाँ दीं। प्रस्ताव में माग की गई थी कि मंत्रिमण्डल त्यागपत्र दे और यदि वह त्यागपत्र न दे तो राज्यपाल उसे बर्खास्त कर दें।

25 जनवरी को विधानसभा में सयुक्त मोर्चा मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पास हो गया। इस पराजय के बाद श्री महामाया प्रसाद सिन्हा ने राज्यपाल श्री कानूनगो को अपने मंत्रिमण्डल का त्यागपत्र दे दिया। लेकिन राज्यपाल ने श्री सिन्हा से प्रार्थना की कि वे दूसरी व्यवस्था होने तक अपने पद पर बने रहें।

अब चूंकि कांग्रेस, विधानसभा में एकमात्र बड़ा राजनैतिक दल था, इसलिये राज्यपाल ने श्री महेश प्रसाद सिन्हा को नई सरकार बनाने के लिये आमंत्रित किया, लेकिन उन्होंने श्री मण्डल का नाम सुझाया। राज्यपाल शायद यह करने के लिये तैयार नहीं थे। श्री मण्डल विधानसभा के सदस्य नहीं थे। अतः राज्यपाल को इस बात में गम्भीर संदेह था कि क्या श्री मण्डल संविधान की दृष्टि से मुख्यमंत्री बनने के योग्य हैं या नहीं? राज्य के महाधिवक्ता तथा अन्य विधि-विशेषज्ञों की राय थी कि संविधान के अनुच्छेद 164(4) का अभिप्राय यह है कि यदि कोई व्यक्ति विधानमण्डल का सदस्य न हो तो उसे 6 महीने से अधिक समय तक मंत्री, जिसमें मुख्यमंत्री भी सम्मिलित है, नहीं रहना चाहिये। श्री मण्डल विधानसभा के सदस्य हुए बिना लगभग 6 महीने तक पहले ही मंत्री रह चुके थे। अतः में कासी जोड़-तोड़ और छींच-तान के बाद मुख्यमंत्री पद के लिये राज्यपाल को श्री मतीश प्रसाद सिंह का नाम सुझाया गया। अगले ही दिन मुख्यमंत्री की सलाह पर राज्यपाल ने श्री मण्डल को विधान परिषद् का सदस्य मनोनीत कर दिया। 31 जनवरी को श्री सिंह ने मुख्यमंत्री के पद से त्यागपत्र दे दिया और राज्यपाल ने श्री मण्डल को नई सरकार बनाने के लिये आमंत्रण दिया। मण्डल-मंत्रिमण्डल में शत प्रतिशत लोग दलबद्ध थे। जो कोई भी विधायक अन्य दल छोड़कर शोषित दल में सम्मिलित हुआ, उसे ही मंत्री-पद प्राप्त हो गया।

पश्चिम बंगाल और पंजाब के बाद बिहार तीसरा राज्य था, जहाँ एक अन्यमण्डल मंत्रिमण्डल बना, जिसका नेता एक दलबद्ध था, जिसे कांग्रेस का समर्थन प्राप्त था। बिहार एकमात्र ऐसा राज्य था जिसका मुख्यमंत्री उच्च सदन का एक मनोनीत सदस्य था। लेकिन इसके साथ ही कांग्रेस के कुछ प्रभावशाली सदस्य इस तरह के गठबन्धन से अमन्युट भी होते जा रहे थे।

अतः मैं 18 मार्च को 47 दिन तक शासन करने के बाद श्री मण्डल के नेतृत्व में कांग्रेस समर्थित मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पास हो गया। श्री मण्डल ने पराजय के ठीक बाद राज्यपाल से बैठक की और मंत्रिमण्डल का त्यागपत्र दे दिया। कुछ राजनीतिज्ञों का विचार था कि विहार में अधिलम्ब राष्ट्रपति के शासन की आवश्यकता है, किन्तु केंद्रीय मंत्रिमण्डल तथा उसकी आंतरिक कार्यसमिति का विचार था कि राज्यपाल को राष्ट्रपति शासन का मुझाव देने में पहले इस सम्पादन की जांच कर लेनी चाहिये कि क्या राज्य में स्थिर वैकल्पिक सरकार का निर्माण किया जा सकता है? इसी बीच समुक्त मोर्चे की सदस्य-सख्या बढ़ने के कारण 21 मार्च को राज्यपाल श्री नित्यानन्द कानूनगो ने समुक्त मोर्चे के नये नेता श्री भोला पासवान शास्त्री को सरकार बनाने के लिये आमंत्रित किया।

जून में घटनाक्रम अपेक्षाकृत तेजी से घुमा। 12 जून को राजा रामगढ़ ने मंत्रिमण्डल से त्यागपत्र दे दिया। उनके साथ के सदस्यों की सख्या कम पिलाकर 160 थी। एक सप्ताह की अनिश्चयभक्ता के बाद अतः मैं समझीता हो सका और राजा रामगढ़ ने निश्चय किया कि वे अपना यह पत्र वापस ले लेंगे जिसमें उन्होंने राज्यपाल को यह सूचना दी थी कि उनका दल पासवान मंत्रिमण्डल का समर्थन नहीं करेगा।

लगता था कि विहार का सकट समाप्त हो गया। लेकिन 25 जून को वित्तमंत्री ने नाटकीय ढंग से विधानसभा में घोषणा की कि श्री भोला पासवान शास्त्री ने 95 दिवसीय मंत्रिमण्डल का त्यागपत्र राज्यपाल की सेवा में प्रस्तुत कर दिया है, और प्रार्थना की है कि राज्य विधानसभा का विघटन कर दिया जाये, तथा राज्य में मध्यावधि चुनाव कराये जायें। श्री पासवान ने अपने त्यागपत्र में कहा था—'मेरी सरकार की स्थिति डावाडोल हो गई है, क्योंकि हमारे एक घटक दल ने मेरे सम्मुख ऐसी अमम्भव शर्तें रखी हैं, जिन्हें मैं राज्य के हित की दृष्टि से स्वीकार नहीं कर सकता। इसलिये मैंने स्थिर शासन की छातिर त्यागपत्र दे दिया है।"

अधिकांश समाचार पत्रों की भी राय थी कि विहार विधानसभा का विघटन हो जाना चाहिये, और इसके बाद मध्यावधि चुनाव किये जाने चाहिये। लेकिन कांग्रेस विधानमण्डलीय दल के नेता भी महेश प्रसाद सिन्हा का आग्रह था कि उन्हें नई सरकार बनाने के लिये कुछ समय दिया जाये। उन्होंने कहा कि नैतिक, सवैधानिक और राज्य के हित की दृष्टि से यह आवश्यक है, कि कांग्रेस को विहार में सरकार बनाने का अवसर मिले। उनका मत था कि राष्ट्रपति का शासन अथवा मध्यावधि चुनाव विहार की समस्या के लिये उपयुक्त समाधान नहीं है। किन्तु उनका यह प्रयत्न विफल हो गया। जब 29 जून को केंद्रीय मंत्रिमण्डल की बैठक हुई, तब उनके सामने विहार के राज्यपाल का प्रतिवेदन था जिसमें विधानसभा के विघटन की प्रार्थना की गई थी। मंत्रिमण्डल ने उसे स्वीकार कर लिया और इसके कुछ समय बाद उसी दिन सविधान के अनुच्छेद 356 के अनुसार राष्ट्रपति की उद्घोषणा जारी कर दी गई। उद्घोषणा के द्वारा राज्य विधानसभा का विघटन कर दिया गया, और विधानमण्डल

के सारे काम राष्ट्रपति ने अपने हाथ में ले लिये। सन् 1967 के निर्वाचन के बाद बिहार चौथा राज्य था जो राष्ट्रपति शासन के अधीन हो गया था।

9 फरवरी, 1968 को बिहार में मध्यावधि चुनाव हुए। नये निर्वाचन के परिणाम स्वरूप विधानसभा में न तो कांग्रेस को ही पूर्ण बहुमत मिल सका और न किसी अन्य दल को, लेकिन कांग्रेस सदन में सबसे बड़े राजनैतिक दल के रूप में रही। श्री हरिहरमिह बिहार कांग्रेस विधानमण्डलीय दल के नेता निर्वाचित हुए। 21 फरवरी को राज्यपाल श्री कानूनगो ने उन्हें सरकार बनाने के लिये आमंत्रित किया लेकिन राजा रामगढ़ को मंत्रिमण्डल में सम्मिलित करने से और असंतुष्ट गुट के नेता श्री दरोगाप्रसाद राय के मंत्रिमण्डल में सम्मिलित न होने से दल में विकट वाद-विवाद और मतभेद पैदा हो गये। 19 जून को हरिहरमिह मंत्रिमण्डल विधानसभा में बजट मागों के अवसर पर 143 के विरुद्ध 164 मतों से हार गया। सरकार की इस हार के बाद तुरन्त विधानसभा अनिश्चित काल के लिये बंद कर दी गई, और अंत में लगभग 4 माह तक बहुत-सी कठिनाइयों, सघर्षों और छतारों का सामना करते रहने के बाद हरिहरमिह मंत्रिमण्डल ने त्यागपत्र दे दिया।

20 जून तक लोकतांत्रिक दल के नेता तथा बिहार विधानसभा में विपक्ष के नेता श्री भोला पामवान शास्त्री ने अनुरोध किया कि उन्हें स्पष्ट बहुमत प्राप्त है अतः उन्हें नई सरकार बनाने का अवसर मिलना चाहिये। 22 जून को राज्यपाल ने श्री शास्त्री को मुख्यमंत्री पद की शपथ दिलाई, किन्तु पामवान मंत्रिमण्डल केवल 9 दिन तक चल सका। बड़े नाटकीय ढंग से 34 सदस्यों वाले जनमध ने पामवान सरकार से समर्पण ग्रहण ले लिया। सयुक्त मोर्चा मंत्रिमण्डल का त्यागपत्र राज्यपाल ने स्वीकार कर लिया, और कार्यवाहक राष्ट्रपति श्री गिरि से निष्पत्ति की कि बिहार में राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया जाये क्योंकि यहाँ संवैधानिक व्यवस्था भंग हो गई है। 4 जुलाई को संविधान की धारा 356 के अंतर्गत बिहार में राष्ट्रपति शासन की घोषणा कर दी गई किन्तु बिहार विधानसभा का विघटन नहीं किया गया ताकि यदि स्थिर सरकार को सम्भावना हो तो एक बार ठीक प्रतिनिधि शासन स्थापित किया जा सके। बिहार की अस्थिर राजनीति इसमें स्पष्ट हो गई कि दो बार राष्ट्रपति शासन लागू होने के अलावा 6 मंत्रिमण्डलों का पतन हो चुका था।

राष्ट्रपति शासन के बाद ही कांग्रेसी और गैर-कांग्रेसी दल सरकार बनाने के लिये अपने-अपने दावे राज्यपाल के सामने पेश करने लगे। सयुक्त सभाजवादी दल के नेता श्री कर्पूरी ठाकुर ने राज्यपाल श्री नित्यानन्द कानूनगो से बातचीत करके उन्हें यह विश्वास दिलवाया कि विधानसभा में दूसरा सबसे बड़ा दल होने के नाते उन्हें सरकार बनाने का मौका दिया जाये। राज्यपाल ने श्री ठाकुर को किसी प्रकार का आश्वासन दिये बिना कहा कि वह उनके निवेदन पर विचार करेंगे। लगभग उसी दिन से कांग्रेस पार्टी ने भी यह कहना शुरू कर दिया, कि उसे अन्य दलों के साथ मिलकर सरकार बनाने का मौका दिया जाना चाहिये। लेकिन साथ ही दोनों पक्षों के समर्थकों की सूची देखने से यह भी स्पष्ट हुआ,

कि दोनों तरफ लगभग 50 ऐसे सदस्य हैं, जिनके समर्थन का दावा कांग्रेस और गैर-कांग्रेसी दल, दोनों कर रहे हैं। बाद में इंदिरा गांधी समर्थक कांग्रेस गुट द्वारा श्री दत्तोबात्रसाद राय विधानमभा पार्टी के नेता चुने जाने के बाद बिहार की राजनीति में और भी गर्मी आ गई। बिहार में राष्ट्रपति शासन का बना रहना उनका विवाद का विषय नहीं है जितना यह कि बिना किसी काम के विधानमण्डल का बना रहना, और वह भी ऐसा विधानमण्डल जो कोई भी मंत्रिमण्डल बनाने में असमर्थ हो रहा था।

अंत में राष्ट्रपति शासन के 7-8 महीने बाद श्री दत्तोबात्रसाद राय को मुख्यमंत्री पद की शपथ दिलाई गई और एक अनिश्चित दौर के बाद श्री दत्तोबात्रसाद राय मंत्रिमण्डल बनाने में सफल हो गये लेकिन मंत्रिमण्डल के गठन के बाद जो दिक्कतें शुरू हुईं वे किसी न किसी रूप में बनीं रहीं। विधानमभा का राज भी मुफ्फानी कोल्हाहल से शुरू हुआ। राज्यपाल का अभिभाषण भारी पारेबाजी, झगड़ों की बख्खावट और तीव्र उत्तेजना के बीच पड़ा गया, बल्कि अभिभाषण लगभग अनपढ़ा ही रह गया। राज्यपाल की कुर्सी के पीछे गुरुशार्थ छोड़े पुलिस अधिकारियों की उपस्थिति पर भी विवादकों ने आक्रोश व्यक्त किया। समोया नेता श्री निवाही ने स्पष्ट आरोप लगाया कि राज्यपाल ने प्रधानमंत्री, गृहमंत्री तथा अन्य केंद्रीय नेताओं के इशारे पर दत्तोबात्र मंत्रिमण्डल को शपथ दिलाई। श्री तिवारी का आरोप था कि चूंकि राज्यपाल दूसरों के निर्देश पर अपना दायित्व निभाते हैं, इसलिए वे उनका अभिभाषण नहीं सुनेंगे। समोया के दूसरे नेता और भी अधिक क्रोध में थे, और राज्यपाल से तदन छोड़ कर जाने को लगातार कहते रहे।

बिहार में मंत्रिमण्डल और राज्यपाल के सम्बन्ध अधिक मधुर नहीं रहे। इसका एक कारण दोनों का परस्पर विरोधी दलों से सम्बन्ध रखना था और दूसरा कारण तीव्र गति से दलबदल के कारण उत्पन्न राजनैतिक अस्थिरता थी। चुनाव और पाचवें निर्वाचन के बीच की अवधि में बिहार में 9 बार मंत्रिमण्डलों में परिवर्तन हुआ था।

पश्चिम बंगाल

पश्चिम बंगाल दीर्घकाल से ही एक समस्याग्रस्त राज्य रहा है। सन् 1962 के चीनी आक्रमण के बाद साम्यवादी दल के चीन समर्थक पक्ष की गतिविधियाँ तथा प्रभाव बढ़ने के बाद पश्चिम बंगाल पहले से भी अधिक समस्याग्रस्त राज्य हो गया है। इसके अलावा पश्चिम बंगाल एक सीमावर्ती राज्य है जिसके एक ओर चीन है और दूसरी ओर बांग्ला देश। इसलिए सामरिक तथा राष्ट्रीय प्रतिरक्षा की दृष्टि से भी उसका महत्त्व बहुत बड़ा हुआ है।”

सन् 1947 में छिड़ित बंगाल का जो भाग भारत का अंग रह गया था, उसके शासन की बागडोर कांग्रेस ने सम्भाली। उस समय राज्य के सामने अनेक समस्याएँ थीं, किन्तु सरकार किसी भी समस्या का सुचारु रूप से सामना नहीं कर सकी। घातक में विस्ती भी सरकार से यह आशा नहीं की जा सकती थी कि वह बंगाल की सारी समस्याओं का यथेष्ट समाधान कर सकती। पहले तीन आय धुनावों में सरकार की स्थिरता रही और सभी

अपनी पूरी अवधि तक पद पर रही, किन्तु मन् 1967 के आम चुनावों में कांग्रेस दल को पराजय का सामना करना पड़ा। इसके अनेक कारण थे—खाद्यान्न की कमी, कीमती में वृद्धि, हड़तालों, आंदोलनों तथा बंदों के रूप में प्रकट अशांति के फलस्वरूप व्यापक असंतोष।

चौथे आम चुनाव के बाद यद्यपि कांग्रेस ही एकमात्र सबसे बड़ा राजनैतिक दल था, किन्तु पूर्ण बहुमत न होने के कारण वह विराधी दल बना और अन्य विपक्षी दलों ने तत्काल ही एक कामचलाऊ गठबन्धन तैयार कर लिया जिसमें कि वे संयुक्त मंत्रिमण्डल का निर्माण कर सकें। बंगला कांग्रेस के श्री अजय मुखर्जी इस मार्च के नेता बने। नये संयुक्त मोर्चे ने राज्यपाल को एक पत्र लिखा जिसमें उन्हें सूचना दी गई, कि दल को पूर्ण बहुमत प्राप्त है और वह गैर-कांग्रेसी सरकार का निर्माण कर सकता है। 280 सदस्यों के सदन में मोर्चे को 151 स्थान प्राप्त थे। 1 मार्च को राज्यपाल कुमारी पद्मजा नायडू ने बंगला कांग्रेस के अध्यक्ष और नये संयुक्त मार्च के नेता श्री अजय मुखर्जी को पश्चिम बंगाल के नये नई सरकार बनाने के लिए आमंत्रित किया।

नई सरकार के नेतृत्व में प्रशासन अचानक गतिशील हो उठा। तबता था कि समस्याएँ मुलभूतनी जा रही हैं, किन्तु सरकार की घोषित नीति के परिणामस्वरूप शीघ्र ही स्थिति बदलने लगी। संयुक्त मोर्चे ने जो न्यूनतम ममान कार्यक्रम स्वीकार किया था, उसमें मजदूरों तथा किसानों को यह आश्वासन दिया गया था, कि उनके लोकतन्त्रात्मक तथा विधिमन्मत आंदोलनों का दमन नहीं किया जायेगा, और पुलिस की कार्यप्रणाली में इस प्रकार सुशोधन किया जायेगा, कि वह जनता की लोकतन्त्रात्मक आकांक्षाओं के अनुरूप कार्य कर सके। पुलिस को आदेश दिया गया कि वह राज्य के श्रम मंत्री अथवा श्रम निदेशालय की पूर्ण सहमति के बिना श्रमिकों की हड़तालों और घेरावों में हस्तक्षेप नहीं करेंगे। इसमें औद्योगिक क्षेत्र में तनाव की स्थिति उत्पन्न हो गई। उद्योगपतियों के मन में भयकर आशंका उत्पन्न हो गई और वे पश्चिम बंगाल छोड़-छोड़कर भागने लगे। शांति और व्यवस्था नष्ट होने लगी और कई जगह विधि का गम्भीर उल्लंघन हुआ। विपक्षी दल के अनुसार राज्य में विधि और धन्यता की स्थिति इतनी खराब हो गई थी कि जानमाल पूरी तरह आरक्षित हो गये थे। उन्होंने आरोप लगाया कि आतंक का शासन स्थापित हो गया है और पुलिस इतनी निष्प्रभाव तथा शक्तिहीन हो गई है कि वह मजदूरों की तथा अन्य की, जघन्य और अवैध कार्यवाहियों में भी हस्तक्षेप नहीं कर सकती।

जिस समय शहरों में व्यापक अशांति और अव्यवस्था फैल गयी उसी समय उत्तरी बंगाल में नक्सलवादी में वामपंथी साम्यवादियों द्वारा कृषक विद्रोह फूट पड़ा। लूटमार, अनधिकृत कब्जे तथा अन्य प्रकार से विधि के उल्लंघन की अनेक घटनाएँ हुईं। इन सबके फलस्वरूप इस क्षेत्र में गैर-साम्यवादियों के बीच व्यापक आतंक की लहर दौड़ गई। स्थिति तेजी से बिगड़ गई, जिसमें मुख्यमंत्री को पुलिस कार्यवाही का आदेश देना पड़ा। लेकिन मंत्रिमण्डल के वामपंथी साम्यवादियों की नक्सलवादी के प्रश्न पर मुख्यमंत्री का रुवैया अच्छा नहीं लगा।

राज्यपाल एवं मंत्रिमण्डल

जब केंद्रीय सरकार ने राष्ट्रीय सुरक्षा की दृष्टि से नक्सलवादी की स्थिति पर गहरी प्रकट की तो मुख्यमंत्री ने प्रधानमंत्री को आश्वासन दिया, कि उनकी सरकार एक के अंदर पूरे क्षेत्र में शांति और व्यवस्था स्थापित कर देगी। केंद्र और राज्यशासन शीघ्र ही आंदोलनकारियों को दबाया गया जिससे स्थिति कुछ नियंत्रण में आई।

विधि और व्यवस्था तथा नक्सलवादी के प्रश्न पर संपुक्त मोर्चे के विभिन्न घट मतभेद स्पष्ट रूप से सामने आ गये। इसी बीच 1 जून, 1967 से पश्चिम बंगाल राज्यपाल पद पर पद्मज नायडू के स्थान पर श्री धर्मवीर की नियुक्ति राष्ट्रपति के की गई। 3 नवम्बर को प्रफुल्लचंद्र घोष और 17 अन्य विधायकों के संपुक्त मोर्चे निकलने के कारण संपुक्त मोर्चे का अन्वमत्त हो गया, और त्रिरांधिघों की सख्खा हो गई। 6 तारीख को डॉ. घोष ने कहा कि वे कांग्रेस के साथ मिलकर राज्य में शांति बनाने के लिये सैवार हैं। राज्यपाल श्री धर्मवीर ने मुख्यमंत्री को मलाह दी कि वे त्यागपत्र दे दें या पद्मशीघ्र विधानसभा का सत्र बुलाकर अपना शक्ति-परीक्षण करा श्री मुख्यमंत्री ने राज्यपाल को उत्तर दिया कि वे चाहते हैं कि राष्ट्रपति निम्नलिखित प्रश्नों पर सर्वोच्च न्यायालय से परामर्श लें।⁶⁶

(1) क्या राज्यपाल को, अनुच्छेद 163, 164 तथा संविधान के अन्य प्रावधानों के अधीन, विधानसभा का निर्णय प्राप्त किये बिना ही मंत्रिमण्डल को अस्तित्व करने की शक्ति प्राप्त है?

(2) यदि राज्यपाल को उपलब्ध सूचना के आधार पर संदेह हो, कि मंत्रिमण्डल बहुमत का विश्वास प्राप्त नहीं है, तो क्या वह अपने व्यक्तिगत विवेक के आधार पर मंत्रिमण्डल को अपदस्थ कर सकता है?

(3) चूंकि राज्यपाल विधानमण्डल के सदस्यों को चुनने के काम में मंत्रिमण्डल की सलाह और सहमति लेने को बाध्य है। अतः क्या उसे इस बात की छूट है कि वह मुख्यमंत्री की सलाह की उपेक्षा कर दे, और क्या वह मुख्यमंत्री को सलाह दे सकता है या दवा सकता है कि वह किसी अन्य तारीख को सदनों की बैठक बुलाये?

(4) यदि मुख्यमंत्री राज्यपाल की सलाह न माने, या उससे सहमत न हो, तो राज्यपाल इस आधार पर मंत्रिमण्डल को अपदस्थ कर सकता है, कि उसकी सलाह न मानने का यह अर्थ है कि संविधान का उल्लंघन हुआ है, अथवा संविधान का पालन ठीक से हो रहा है?

(5) यदि मुख्यमंत्री विधानसभा का अधिवेशन बुलाने के सम्बन्ध में राज्यपाल की सलाह का पालन न करे, या उससे असहमत हो, तो क्या उस आधार पर राज्यपाल संविधान की धारा 356 के अधीन राष्ट्रपति के पास रिपोर्ट भेज सकता है?

(6) राज्यपाल मंत्रिमण्डल की सलाह से काम करने को बाध्य है। यदि उसे यह पता हो जाये कि मंत्रिमण्डल को सदन के बहुमत का विश्वास प्राप्त नहीं है, तो क्या

विधानसभा की बैठक में बहुमत की परीक्षा होने से पूर्व मंत्रिमण्डल की सलाह देकर सकता है और अपनी मर्जी से कार्य कर सकता है ?

(१) क्या राज्यपाल विधानसभा को विघटित करने की मंत्रिमण्डल की सलाह को इस आधार पर देकर सकता है कि उसकी अपनी राय में मंत्रिमण्डल को विधानसभा के बहुमत का समर्थन प्राप्त नहीं है ?

किन्तु केंद्रीय मंत्रिमण्डल की आंतरिक कार्यसमिति ने यह तय कर लिया था, कि मंत्रिमण्डल को अपदस्त करने के लिये राज्यपाल की स्वविवेकी शक्तियों के बारे में सयुक्त मोर्चा सरकार ने जो प्रश्न उठाये हैं, उनके बारे में सर्वोच्च न्यायालय की राय लेने की कोई आवश्यकता नहीं है। दूसरे दिन परिषद बंगाल की सरकार को आधिकारिक रूप से राष्ट्रपति का तीन पक्षियों का एक सदेश दे दिया गया कि ये प्रश्न इस प्रकार के नहीं हैं कि उन पर सर्वोच्च न्यायालय की राय ली जाये, और इस मामले पर सदन में तथा प्रशासनिक स्तर पर पहले ही पूर्ण विचार हो चुका है।

21 नवम्बर को राज्यपाल श्री धर्मवीर ने एक उद्घोषणा जारी करके सयुक्त मोर्चा मंत्रिमण्डल को अपदस्त कर दिया। उन्होंने कहा कि जब मंत्रिमण्डल को विधानसभा के बहुमत का विश्वास नहीं रहा है तब फिर उसका सत्कार रहना संवैधानिक दृष्टि से सर्वथा अनुचित है। श्री धर्मवीर ने आगे कहा कि बंगाल की स्थिति वैसे ही अत्यन्त विषम थी और उसमें अनिश्चय तथा अममजस की स्थिति को अंत करना विशेष रूप से आवश्यक था।

स्पष्ट है कि राज्यपाल ने जल्दी में कोई कार्यवाही नहीं की थी। उन्होंने मुख्यमंत्री तथा मंत्रिमण्डल से बार-बार अनुरोध किया था, कि वे विश्वास प्राप्त करने के लिये अविलम्ब विधानसभा का सत्र बुला लें, लेकिन जब राज्यपाल का अनुरोध स्वीकार नहीं किया गया, तभी राज्यपाल ने मंत्रिमण्डल को बर्खास्त करने का कठोर कदम उठाया था।²¹ नवम्बर की रात को राज्यपाल ने डॉ. घोष को मुख्यमंत्री पद की शपथ दिलाई। श्री अजय मुखर्जी ने कहा कि कांग्रेस तथा केंद्रीय सरकार ने मिल कर यह पड़्यत्र रखा है, कि डॉ. मंत्रिमण्डल का कुछ समय तक उपयोग या तो राष्ट्रपति शासन लागू करने के लिये किया जाये, या उसने राज्य में कांग्रेस सरकार के अनुकूल वातावरण तैयार किया जाये। अधिकांश गैर-कांग्रेसी दलों तथा अनेक समाचार पत्रों ने राज्यपाल की कार्यवाही के औचित्य पर आपत्ति प्रकट की। सयुक्त मोर्चे की ओर से विरोध प्रकट करने के लिये सारे राज्य में हड़ताल हुई।

जब 29 नवम्बर को विधानसभा की बैठक हुई तब अध्यक्ष श्री विजय बेनर्जी ने एक अभूतपूर्व व्यवस्था द्वारा सदन को अनिश्चित काल के लिये स्थगित कर दिया। उन्होंने घोषणा की कि वे सदन का स्थगन इसलिये कर रहे हैं क्योंकि उनकी राय में सयुक्त मोर्चा मंत्रिमण्डल का विघटन, डॉ. घोष की मुख्यमंत्री पद पर नियुक्ति और उनकी सलाह पर सभा को बुलाना असंवैधानिक तथा अवैध कार्य है।²² श्री बेनर्जी के मत से मंत्रिमण्डल

सत्ताबद्ध रहे या नहीं इसका निर्णय करने का अधिकार अकेले सदन को ही है।

बाद में 30 नवम्बर से राज्यपाल ने भी विधानसभा का सत्रावसान कर दिया। विधान परिषद् के अध्यक्ष डॉ. पी.सी. गुहा ने भी अपनी राय दी कि राज्यपाल को यह अधिकार है कि वह मुख्यमंत्री को अथवा अन्य किसी मंत्री को अपदस्थ कर दें क्योंकि संविधान की धारा 164 के अनुसार मंत्री राज्यपाल के प्रभाव-पर्यन्त पद पर रहते हैं। बाद में कलकत्ता उच्च न्यायालय ने भी इसी मत का समर्थन किया। कलकत्ता उच्च न्यायालय ने 6 फरवरी को उल्लेख्य घाटिकाओं पर अपना निर्णय देते हुए यह विचार व्यक्त किया कि अजय मुखर्जी मंत्रिमण्डल को विधि-सम्मत रीति से बर्खास्त किया गया है और घोष मंत्रिमण्डल को विधि-सम्मत रीति से गठन किया गया है। न्यायालय ने यह भी निर्णय दिया कि धारा 164(1) के अनुसार मुख्यमंत्री की नियुक्ति करते समय राज्यपाल ने अपने निरपेक्ष विवेक के अनुसार कार्य किया है और राज्यपाल द्वारा अपने विवेक के इस प्रकार के प्रयोग पर आपत्ति नहीं उठाई जा सकती।

अध्यक्ष के द्वारा विधानसभा के स्थगन और उसके अगले दिन राज्यपाल द्वारा विधानसभा के सत्रावसान के कारण राज्य में संवैधानिक गतिरोध की स्थिति उत्पन्न हो गई थी। राज्यपाल ने इस स्थिति को दूर करने के लिये 14 फरवरी को विधानमण्डल का सत्र बुलाया, लेकिन इससे पहले ही राज्य में राजनैतिक घटनाचक्र तेजी से घूमा। एक ओर तो अध्यक्ष वैनर्जी तथा संयुक्त मोर्चे के नेताओं ने, विशेषकर वामपंथी साम्यवादियों ने यह स्पष्ट कर दिया कि वे विधानसभा को काम नहीं करने देंगे और दूसरी ओर कांग्रेस का मंत्रिमण्डल आंतरिक संपर्क के कारण खतरे में पड़ गया।

जब राज्यपाल का अभिभाषण सुनने के लिये नियत समय पर पश्चिम बंगाल का विधानमण्डल का संयुक्त अधिवेशन हुआ तब विधानसभा में अभूतपूर्व झों-डल्ला और ऊधम हुआ। राज्यपाल ने सभा भवन में बंगल के एक द्वार से प्रवेश किया, क्योंकि मुख्य द्वार को प्रदर्शनकारी सदस्यों ने घेर रखा था। राज्यपाल ने कोलाहल के बीच अपने सशस्त्र अभिभाषण का बोझ-राश अश पका और वे पीछे के द्वार से निकल गये। प्रदर्शन के दौरान विधानमण्डल में उन्हें थोड़ी छोट भी आ गई थी। मुख्यमंत्री के अनुसार विरोधी दल के कुछ सदस्यों ने राज्यपाल पर प्रहार करने का जोर-बूझकर प्रयत्न किया था और यदि उनके ए.डी.सी. तथा प्रगतिशील लोकतांत्रिक मोर्चे तथा कांग्रेस के विधायक उनकी रक्षा न करते तो उन्हें गम्भीर छोट आ सकती थी। बाद में उसी दिन विधानसभा की अलग से बैठक हुई और अध्यक्ष वैनर्जी ने अनिश्चित काल तक उसे फिर इस आधार पर स्थगित कर दिया कि बैठक अवैध रीति से बुलाई गई थी। गृहमंत्री श्री चौहान ने राज्य विधानसभा के अध्यक्ष के इस कदम को सदन में गलत बतलाया एवं घोष मंत्रिमण्डल के गठन को संवैधानिक बताया तथा यह आरोप लगाया कि इस तरह अध्यक्ष ने राज्य विधानसभा को स्थगित करके उसे अपने कार्य करने के अधिकार से वंचित किया है।"

अंत में 15 फरवरी को राज्यपाल श्री धर्मवीर ने राष्ट्रपति को रिपोर्ट दी कि राज्य का शासन संविधान के उपबन्धों के अनुसार नहीं चल सकता और राष्ट्रपति शासन की स्थापना होनी चाहिये। 20 फरवरी से संविधान की धारा 356 के अनुसार पश्चिम बंगाल विधानसभा का विघटन कर दिया गया और राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया। स्वतंत्रता के बाद के 20 वर्षों में यह पहला अवसर था जब कि पश्चिम बंगाल में राष्ट्रपति शासन लागू किया गया। राष्ट्रपति की उद्घोषणा के फलस्वरूप कुछ समय के निम्ने अस्थिरता और अनिश्चितता के दौर का अंत हो गया।

फरवरी 1969 के मध्याह्नि चुनावों के राजनैतिक टीकाशरों का विचार था कि पश्चिम बंगाल में कांग्रेस की विजय होगी, लेकिन जब निर्वाचन परिणाम घोषित हुए तो पता चला कि बहा मतदाताओं का झुकाव निश्चित रूप से वामपथ की ओर है। पश्चिम बंगाल में कांग्रेस बुरी तरह से हारी और मोर्चे को पूर्ण बहुमत प्राप्त हुआ। 21 फरवरी को पश्चिम बंगाल के राज्यपाल श्री धर्मवीर ने श्री अजय मुखर्जी को पश्चिम बंगाल की नई सरकार बनाने के लिये आमंत्रित किया। श्री मुखर्जी ने आमंत्रण स्वीकार कर लिया। 25 फरवरी को पश्चिम बंगाल में राष्ट्रपति शासन समाप्त हो गया और श्री मुखर्जी के नेतृत्व में सयुक्त मोर्चा मंत्रिमण्डल ने शपथ ग्रहण की।

पश्चिम बंगाल के राज्यपाल श्री धर्मवीर को बंगाल से हटाने के प्रश्न पर शीघ्र ही कहा-मुनी आरम्भ हो गई। राज्य विधानमण्डल का सयुक्त सत्र 6 मार्च को आरम्भ होने वाला था जिसमें राज्यपाल का अभिभाषण होना था। सयुक्त मोर्चा सरकार की मांग थी कि केंद्रीय सरकार को चाहिये कि यह 6 मार्च से पहले ही राज्यपाल श्री धर्मवीर के स्थान पर दूसरे राज्यपाल को नियुक्त कर दे। केंद्रीय सरकार ने 6 मार्च से पहले राज्यपाल को हटाने से स्पष्टतः मना कर दिया, पर यह विश्वास दिया कि श्री धर्मवीर शीघ्र ही स्थानांतरित कर दिये जायेंगे।

इसी समय एक और विवाद ने उग्र रूप धारण कर लिया था। यह भी पहले विवाद का फल था और इसका सम्बन्ध राज्यपाल के अभिभाषण से था। सयुक्त मोर्चा मंत्रिमण्डल ने राज्यपाल के अभिभाषण को तैयार किया था जो उन्हें 6 मार्च को दोनों सदनों के सयुक्त सत्र में देना था। राज्यपाल ने प्रारूप के कुछ अंशों पर आपत्ति की। इन अंशों में अन्य बातों के साथ-साथ नवम्बर मन् 1967 में स्वयं राज्यपाल द्वारा सयुक्त मोर्चा सरकार की दक्षिणार्थी की भी आलोचना की गई थी। राज्यपाल ने मंत्रिमण्डल को सलाह दी कि इन अंशों को निकाल दिया जाये जिसमें कि वे अभिभाषण को पूरा पढ़ सकें। किन्तु मंत्रिमण्डल ने राज्यपाल की बात मानने से मना कर दिया, और इस बात पर जोर दिया कि अभिभाषण पूरा हो पढ़ा जाये। अभिभाषण के समय राज्यपाल श्री धर्मवीर ने आपत्तिजनक अंशों को छोड़कर अभिभाषण पढ़ा। बाद में राज्यपाल ने पत्रकारों को बताया कि अभिभाषण पढ़ना उनकी मर्यादित जिम्मेदारी थी, लेकिन मंत्रिमण्डल की भी यह जिम्मेदारी थी कि यह

अभिभाषण में ऐसी किसी अपमानजनक बात का समावेश न करें जिससे कि अभिभाषण को पूरा पढ़ना उनके लिये असम्भव हो जाये। उन्होंने बताया कि विधानमण्डल में अभिभाषण का प्रयोजन यह होता है कि उसे यह बता दिया जाये कि सरकार ने क्या प्रगति की है, और उसकी क्या नीति है। उन्होंने जिन अशों को छोड़ दिया था उसमें न तो सरकार की गतिविधियों का उल्लेख था, और न सरकार की नीतियों का। श्री धर्मवीर ने सरकार की बर्खास्तगी के सम्बन्ध में न्यायालय के निर्णय का उल्लेख किया और कहा कि न्यायालय के निर्णय के विरोध में तो कोई कुछ नहीं कह सकता है। किन्तु इस विषय पर श्री ए.एल. मुदालिफर के विचार भिन्न थे—“तब के राज की बैठक प्रारम्भ होने पर राज्यपाल का संदेश भाषण बहुत कुछ ब्रिटिश राजा के द्वारा संसद में संदेश भाषण की परम्परा के समान है। पूरे भाषण की जिम्मेदारी मंत्रिमण्डल की है, न कि राज्यपाल की। राज्यपाल उसमें अपनी ओर से ऐसी नई बात नहीं कहेगा जो मंत्रिमण्डल के दृष्टिकोण के विपरीत हो।”

इस प्रकार जब तक श्री धर्मवीर पश्चिम बंगाल के राज्यपाल रहे तब तक सयुक्त मोर्चा मंत्रिमण्डल का उनसे विपाद चलता ही रहा। अंत में 1 अगस्त को राज्यपाल श्री धर्मवीर छुट्टी पर चले गये और मुख्य न्यायाधीश श्री दीनाराम सिंह ने कार्यवाहक राज्यपाल के पद की शपथ ग्रहण की। बाद में 6 अगस्त को श्री एस.एस. धवन को बंगाल का राज्यपाल नियुक्त किया गया जिन्होंने सितम्बर में अपना कार्यभार सम्भाल लिया।

पश्चिम बंगाल में मंत्रिमण्डल और राज्यपाल के मध्य जो कुछ भी घटित हुआ उसने सम्पूर्ण देश के राजनैतिक माना को काफी झटका दिया। उस समय इसके औचित्य और अनौचित्य को लेकर अनेक लेख प्रकाशित हुए। इसी संदर्भ में श्री जे.पी. शुद्ध ने लिखा है—

‘ब्रिटेन के राजा के पद के बारे में प्रो. सार्वी प्रो. वीथ इत्यादि ने पर्याप्त विचार प्रकट किये हैं। यद्यपि हमें उसे अधिक महत्त्व नहीं देना चाहिये तथापि हमें यह ध्यान रखना चाहिये कि ब्रिटिश राजा संविधान का रक्षक है, और सरकार का मित्र, निर्देशक व आलोचक भी है। उसकी स्थिति उस रेफरी के समान है, जो यह देखता है कि खेल न बिल्कुल नियमों के अनुसार हो रहा हो, बल्कि उचित ढंग से खिलाड़ी की भावना के साथ भी हो रहा हो। इस दृष्टिकोण से हम भारत के राज्यों के राज्यपाल के लिये भी यह समझते हैं कि उसका प्रमुख कार्य रेफरी के समान है जो यह देखता है कि राजनीति का खेल नियम और उचित भावना के अनुसार हो।

‘राज्यपाल’ के कार्यों की बिल्कुल वैधानिक नुस्खाखीनी भी हम लोगों को नहीं करनी चाहिये। संविधान विभिन्न शासन अंगों के बीच नियम और व्यवस्था के समूह से नहीं अधिक है। यह यह भाषना या जीवा का प्रवाह भी है जिसके आधार पर जनता जीवन बिताती है और सरकार प्रशासन का चालन करती है। यह लोगों के मन और मस्तिष्क पर अंकित रहता है, और उनके चरित्र पर भी अपना प्रभाव डालता है। इस कारण हम

संविधान के शब्दों पर न जाकर उसकी भावनाओं पर अधिक ध्यान देंगे।

संविधान ने हमारे लिये ससदीय शासन की स्थापना की है। यह सामान्य आस्था है कि ससदीय शासन विधानमण्डल में लोकप्रिय सदन के प्रति कार्यपालिका के उत्तरदायित्व पर आधारित है। लेकिन इतना ही पर्याप्त नहीं है। समदीय शासन में शासन की नीति और निर्णय विधानमण्डल में बौद्धिक तर्क और नैतिक समर्थन के बाद निर्धारित होने चाहिये न कि सड़कों पर प्रदर्शन और आंदोलन के द्वारा।

जब पश्चिम बंगाल में सयुक्त मोर्चे ने अप्रजातंत्रीय घेराव को प्रोत्साहन दिया और पुलिस को कार्यवाही करने से मना किया तो इसका अर्थ यह हुआ कि वे शासन-सत्ता के द्वारा राजनीति का खेल खेलना चाहते थे। उस समय पश्चिम बंगाल के राज्यपाल का कर्तव्य था कि वे ऐसे मंत्रिमण्डल को तुरन्त ही भग कर दें जो नकमलवादियों को विरुद्ध कार्यवाही करने में बाधा डाल रहे थे, और असामाजिक तत्त्वों को प्रोत्साहित कर रहे थे।

जब राज्यपाल के सामने यह स्पष्ट हो गया कि डॉ. पी.सी. घोष के त्यागपत्र देने और 17 मंत्रियों के साथ सयुक्त मोर्चे की सरकार से अलग होने से श्री अजय मुखर्जी की सरकार का विधानसभा में अल्पमत हो गया है, तो उन्होंने मुख्यमंत्री से जल्दी ही विधानसभा बुलाने और मामला सुलझाने के लिये कहा। यदि श्री अजय मुखर्जी में सच्ची प्रजातंत्रीय भावना होती तो राज्याध्यक्ष के कहने पर वे तुरन्त विधानसभा को आमंत्रित करते। लेकिन मुख्यमंत्री को सलाह देने वाले प्रजातंत्र के प्रेमी थे, और दिना सोच-विचार किये मुख्यमंत्री ने 18 दिसम्बर से पहले विधानसभा बुलाने से मना कर दिया।

इस प्रकार वे राजनैतिक खेल न तो नियमों के अनुसार और न ही खेल की भावना के अनुसार खेल सके, बल्कि उन्होंने संविधान के अनुसार कार्य करने में भी सक्षम नहीं दिया। यदि कोई खिलाड़ी रेफरी की चेतावनी के बावजूद भी अपने मनमाने ढंग से कार्य करता रहे तो रेफरी के सामने खिलाड़ी को बाहर करने के अतिरिक्त और कोई उपाय नहीं रहता। पश्चिम बंगाल के राज्यपाल ने भी ऐसा ही किया। यदि अजय मुखर्जी की सरकार को भग करने के लिये कोई दोषी है तो यह स्वयं श्री मुखर्जी और उनके मित्र हैं जिन्होंने उनको गलत सलाह दी थी।

यह बात विल्कुल स्पष्ट है कि ससदीय शासन में राज्याध्यक्ष को परामर्श देने, चेतावनी देने और प्रोत्साहन देने का महत्वपूर्ण अधिकार है। सदैधानिक अध्यक्ष केवल शून्य अवकाश कठपुतली नहीं है बल्कि संविधान के उचित क्रियान्वयन पर दृष्टि रखनेवाला महत्वपूर्ण व्यक्ति भी है। पश्चिम बंगाल के राज्यपाल ने पहले मुख्यमंत्री को सलाह और फिर चेतावनी दी। यह अधिक गौरवशाली होता यदि मुख्यमंत्री राज्यपाल की सलाह को मान लेते। कोई भी ब्रिटिश प्रधानमंत्री अपने राजा की इस दूरी तरह अवहेलना करने की नहीं सोच सकता, जिस प्रकार पश्चिम बंगाल के मुख्यमंत्री ने राज्यपाल की अवहेलना की थी। राज्यपाल के पास दो ही रास्ते थे। या तो अपने अपमान को चुपचाप सहन कर लेते, या ऐसे मुख्यमंत्री

को अपदस्थ करते।

ऐसे इसमें कोई संदेह नहीं है कि राज्यपाल की सलाह न मानकर मुख्यमंत्री ने कोई अवैधानिक या असंवैधानिक कार्य नहीं किया। संविधान में कहीं भी नहीं लिखा है कि राज्यपाल मुख्यमंत्री को चेतावनी और सलाह दे सकेगा या उसकी सलाह को मानने के लिये मुख्यमंत्री बाध्य होगा। इसके विपरीत संविधान की धाराएँ राज्यपाल के पक्ष में अधिक हैं। प्रशासन के सुगम एवं सरल संचालन के लिये यह आवश्यक है कि यदि कानून और संविधान में नहीं है, तो भी अजय भुवर्गी राज्यपाल की सलाह का आदर करना अपना नैतिक कर्तव्य समझते, जब कि उनकी सलाह का केवल यही उद्देश्य था कि सबन में सरकार का शक्ति-परीक्षण कर लिया जाये। यदि मन्त्रिमण्डल को भंग नहीं किया जाता तो यह जब तक चाहता सब तक पद पर बना ही रहता। राष्ट्रपति से सर्वोच्च न्यायालय की सलाह मागने की प्रार्थना करना केवल समय को आगे बढ़ाना था। सर्वोच्च न्यायालय केवल न्यायिक और संवैधानिक विषयों पर सलाह दे सकता है, राजनैतिक विषयों पर नहीं। 'टाइम्स ऑफ इण्डिया' में भी एक लेखक ने लिखा था कि यदि राज्यपाल 18 दिसम्बर तक विधानसभा के अधिवेशन के लिये छुटते, तो भी इस बात की सम्भावना कम थी कि संप्रवृत्त मोर्चे के विरुद्ध अधिश्चाल के प्रस्ताव के स्वीकृत होने का मौका आता क्योंकि स्वीकर उस समय भी विधानसभा स्थगित करने का अनुचित आदेश दे सकता था।

अतः उस समय ऐसा कोई रस्ता नहीं था कि शिरी के न चाहने पर भी उसे नियम और खेल की भावना के अनुसार कार्य करने को बाध्य किया जाये। हमारा यही दृष्टिकोण है कि पश्चिम बंगाल के राज्यपाल ने अजय भुवर्गी की सरकार को अपदस्थ करके उस समय तभी और उचित कार्य किया जब कि मन्त्रिमण्डल का विधानसभा में बहुमत नहीं था, और मुख्यमंत्री ने विधानसभा का अधिवेशन तुरन्त बुलाने से मना भी कर दिया था। संविधान के सरसकट एवं राजनैतिक खेल के रिकरी के रूप में राज्यपाल यही कार्य कर सकता था; उसका कार्य संविधान की इच्छा एवं उद्देश्य के अनुरूप था। संविधान की रक्षा के लिये यह सरकार को सलाह देने का अधिकारी है। और सरकार का नैतिक कर्तव्य है कि वह उसकी सलाह का सम्मान करे। यदि इसके विपरीत मान्यता रही तो राज्यपाल के पद का गौरव एवं महत्त्व ही समाप्त हो जायेगा, और शायद उसका पद विन्दुशून्य हो जायेगा। वास्तव में उसके खर्चीले पद को बनाये रखने में कोई लाभ और उपयोग नहीं है, यदि उसे ऐसे मुख्यमंत्री को अपदस्थ करने का ही अधिकार न हो जो सम्मानपूर्ण और प्रजातन्त्रीय ढंग से कार्य करने में असमर्थ हो चुका हो।"

मध्यप्रदेश में राज्यपाल और मन्त्रिमण्डल का सम्बन्ध

मध्यप्रदेश में यद्यपि बहुत अधिक राजनैतिक स्थायित्व नहीं रहा है तथापि राज्यपाल और मन्त्रिमण्डल के आपसी सम्बन्धों में विशेष विवाद उत्पन्न नहीं हुआ। मध्यप्रदेश की राजनीति में गुटबन्दी, पारस्परिक विग्रह और वैयक्तिक शर्ष स्वतंत्रतापूर्व से ही धले आ

रहे थे। सन् 1957 के बाद होने वाले चुनावों में, मध्यप्रदेश विधानसभा की दनीय स्थिति तालिका क्रमांक 74 से 79 में दर्शाई गई है। सन् 1957 के चुनावों में मध्यप्रदेश में कांग्रेस को विशाल बहुमत प्राप्त हुआ था और 288 में से 232 स्थान प्राप्त हुए थे। किन्तु सन् 1962 के तीसरे चुनावों में कांग्रेस को कामचलाऊ बहुमत भी न मिल सका, उसे 288 में से केवल 142 स्थान ही प्राप्त हुए।¹⁴ साल भर तक मण्डलौई मंत्रिमण्डल के अधीन राज्य की स्थिति डाबाडोल रही। सन् 1963 में कामराज योजना के अधीन श्री मण्डनौई सत्ता से हट गये और कांग्रेस परिष्क मण्डल ने श्री द्वारकाप्रसाद मिश्र का मुख्यमंत्री पद पर स्थापित किया। इससे पहले लगभग 10 वर्ष तक श्री मिश्र सक्रिय राजनीति में अलग रहे थे। श्री मिश्र ने 33 प्रमुख समाजवादियों और निर्दलीय सदस्यों को कांग्रेस में मिला लिया। इस प्रकार कांग्रेस की सदस्य-संख्या काफी बढ़ गई। धीरे-धीरे श्री मिश्र ने कांग्रेस के भीतर और बाहर अपनी स्थिति मजबूत बना ली।

जिस समय सन् 1967 के चुनावों के लिये मध्यप्रदेश के कांग्रेसी उम्मीदवारों का चयन किया गया था, उस समय श्री द्वारकाप्रसाद मिश्र प्रदेश निर्वाचन समिति में बहुमत प्राप्त-गुट के नेता थे, और उन्होंने अपने गुट के विरोधी व्यक्तियों को टिकट नहीं दिये थे। इसका परिणाम यह हुआ कि असतुष्ट नेताओं ने खुलेआम बगावत शुरू कर दी। इन असतुष्ट कांग्रेसियों ने मध्यप्रदेश जन कांग्रेस नामक एक नए दल का निर्माण किया। लेकिन फिर भी सन् 1967 के चुनावों में कांग्रेस को विजय प्राप्त हुई, जिससे श्री मिश्र की प्रतिष्ठा व्यक्तिगत रूप से बहुत बढ़ गई। कांग्रेस दल को पूर्ण बहुमत और 167 स्थान प्राप्त हुए लेकिन इसके साथ ही जनसभा की स्थिति भी बहुत सुधर गई थी।

4 मार्च, 1967 को श्री मिश्र सर्वसम्मति से कांग्रेस विधानमण्डलीय दल के नेता निर्वाचित हुए और उन्होंने मुख्यमंत्री बनकर अपने मंत्रिमण्डल का निर्माण किया। लेकिन मंत्रिमण्डल के निर्माण में उनके दल के और भी कई लोग उनसे असतुष्ट हो गये। अतः में जब 19 जुलाई, 1967 को 36 विधायक कांग्रेस छोड़ कर विपक्ष में जा मिले तो मिश्र मंत्रिमण्डल मकटग्रस्त हो गया। उन्ही दिन कांग्रेस विधानमण्डलीय दल की एक आपातकालीन बैठक हुई जिसमें श्री मिश्र के इस इष्टिकों का समर्थन किया गया कि यदि दल अल्पमत में हो जाये तो राज्यपाल को सलाह दी जाये कि वे सदन का विघटन कर दें। महाधर पत्रों को दिये गये एक दस्तावेज में राज्यपाल ने कहा कि राज्य के घटनाक्रम, विशेषकर पिछले कुछ दिनों के घटनाक्रम को देखने हुए तथा लोकनर के मुचारू सचालन के हित में उन्होंने क्लिहाल विधानसभा का सत्रावसान कर दिया है।

विपक्ष के सदस्यों ने वाद-विवाद में जो प्रश्न उठाये उनका सम्बन्ध मुख्य रूप से इस बात में था कि क्या मुख्यमंत्री के लिये राज्यपाल को यह सलाह देना ठीक था कि विधानसभा का सत्रावसान कर दिया जाये? केंद्रीय सरकार ने राज्यपाल के इस कार्य का बचाव करते हुये कहा कि राज्य का प्रमुख होने के नाते सदन का सत्रावसान करना, सत्र बुलाना आदि

1947 से 1980 तक मध्यप्रदेश में विभिन्न राज्यपाल का कार्यकाल इस प्रकार रहा—

तालिका 7.2
मध्यप्रदेश में राज्यपालों के कार्यकाल

क्र.सं.	राज्यपाल का नाम	कार्यकाल
1	श्री भगवन्दास पटवर्धन	अगस्त 1947 से जून 1952
2	श्री भोगराज शून्निषीतारथेया	1-6-52 से 13-6-57
3	श्री इतिविनायक पाटस्कर	14-6-57 से 10-2-61
4	श्री क्याम्पबेल्लि जेम्सराव रेड्डी	11-2-65 से 8-3-71
5	श्री सत्यनारायण मिश्र	9-3-71 से 10-10-77
6	श्री तिरुवन माधु बाबु	14-10-77 से 16-8-78
7	श्री चेम्पुदित्त मुशाना पुनाषा	17-8-78 से 29-3-82
8	श्री भगवन् दयाल शर्मा	30-3-82 से आज

स्वतंत्रता के कुछ वर्षों बाद, जब मध्यप्रदेश का पुनर्गठन किया गया तब से अब तक अनेक मुख्यमंत्री राज्य कार्यपालिका के वास्तविक प्रमुख के रूप के रह चुके हैं जिनमें से 5 मुख्यमंत्री गैर-कांग्रेसी थे। सारणी 7.3 में मुख्यमंत्रियों का कार्यकाल स्पष्ट है—

तालिका 7.3
मध्यप्रदेश में मुख्यमंत्रियों के कार्यकाल

क्र.सं.	मुख्यमंत्री का नाम	कार्यकाल
1	प. रमिाकर शुक्ल	1-11-56 से 31-12-56 { 9-1-57 से 31-1-57
2	श्री भगवन् दास मजूमदार	{ 12-3-62 से 29-9-63
3	श्री बेलामराय कादरू	31-1-57 से 12-3-62
4	प. द्वारकाप्रसाद मिश्र	30-9-63 से 24-7-67
5	गोविन्द नारायण मिश्र	30-7-67 से 12-3-69
6	राजा नरेशचन्द्र मिश्र	13-3-69 से 25-3-69 { 26-3-69 से 28-1-72
7	श्यामाप्रसाद शुक्ल	{ 23-12-75 से 30-4-77
8	प्रमोदचन्द्र सेठी	29-1-72 से 23-12-75
9	बेलाम जोगी	24-4-77 से 17-1-78
10	वीरेन्द्रकुमार मजूमदार	18-1-78 से 19-1-80
11	मुन्दरलाल घटवा	20-1-80 से 17-2-80
12	अनन्तमिश्र	9-6-80 से आज

तालिका 7.4

मध्यप्रदेश में मतदान—विभिन्न दलों को जन समर्पण (1957)

मतदाना—14010137

मतदान—7654885

प्रतिशत—42.88

क्र.सं.	राजनैतिक दल	सद्वी	जीती	मतों का प्रतिशत
1	कांग्रेस	288	232	49.83
2	कांग्रेस संगठन	-	-	-
3	जनसंघ	124	10	9.89
4	सोशलिस्ट पार्टी	-	-	-
5	स्वतंत्र पार्टी	-	-	-
6	कम्यु पार्टी	25	2	1.63
7	कम्यु मार्क्स	-	-	-
8	प्रगति	152	12	13.18
9	रिपब्लिकन	20	-	-
10	जन कांग्रेस	-	-	-
11	हिन्दु सभा	50	6	4.5
12	रामराज्य परिषद्	56	5	3.1
13	अन्य दल	-	-	-
14	निर्दलीय	314	21	16.9

तालिका 7.5

मध्यप्रदेश में मतदान—विभिन्न दलों को जन समर्पण (1962)

मतदाना—15874238

मतदान—7068005

प्रतिशत—44.52

क्र.सं.	राजनैतिक दल	सद्वी	जीती	मतों का प्रतिशत
1	कांग्रेस	288	142	38.54
2	कांग्रेस संगठन	-	-	-
3	जनसंघ	195	41	16.66
4	सोशलिस्ट पार्टी	86	14	4.73
5	स्वतंत्र पार्टी	43	2	1.23
6	कम्यु पार्टी	42	1	2.02
7	कम्यु मार्क्स	-	-	-
8	प्रगति	140	33	10.72
9	रिपब्लिकन	33	-	1.26
10	जन कांग्रेस	-	-	-
11	हिन्दु सभा	50	6	3.23
12	रामराज्य परिषद्	76	10	3.79
13	अन्य दल	9	-	-
14	निर्दलीय	374	39	17.56

तालिका 7.6

मध्यप्रदेश में मतदान—विभिन्न दलों को जन समर्पण (1967)

मतदाता—18394888

मतदान—9839150

प्रतिशत—53.49

क्र.सं.	राजनैतिक दल	संख्या	जीएच	मतों का प्रतिशत
1	कांग्रेस	296	167	44.88
2	कांग्रेस समर्थन	-	-	-
3	जनसंघ	265	78	28.28
4	सोशलिस्ट पार्टी	112	10	5.28
5	स्वतंत्र पार्टी	20	7	2.54
6	कम्यु. पार्टी	31	1	1.06
7	कम्यु. मार्क्स	10	-	0.26
8	प्रग्रेस	112	9	4.69
9	रिपब्लिकन	40	-	0.84
10	जन कांग्रेस	43	2	2.16
11	हिन्दु सभा	34	-	0.58
12	राष्ट्रराज्य परिषद्	14	2	0.85
13	अन्य दल	-	-	-
14	निर्दलीय	575	30	12.80

तालिका 7.7

मध्यप्रदेश में मतदान—विभिन्न दलों को जन समर्पण (1972)

मतदाता—20842129

मतदान—11350437

प्रतिशत—54.46

क्र.सं.	राजनैतिक दल	संख्या	जीएच	मतों का प्रतिशत
1	कांग्रेस	289	220	48.14
2	कांग्रेस समर्थन	23	-	0.26
3	जनसंघ	261	49	28.46
4	सोशलिस्ट पार्टी	150	7	6.25
5	स्वतंत्र पार्टी	23	-	0.38
6	कम्यु. पार्टी	5	3	1.04
7	कम्यु. मार्क्स	4	-	0.84
8	प्रग्रेस	-	-	-
9	रिपब्लिकन	-	-	-
10	जन कांग्रेस	-	-	-
11	हिन्दु सभा	-	-	-
12	राष्ट्रराज्य परिषद्	-	-	-
13	अन्य दल	13	-	0.18
14	निर्दलीय	649	19	15.88

तालिका 7.8
मध्यप्रदेश विधानसभा में विभिन्न दलों की स्थिति, 1977

राजनैतिक दल	प्राप्त स्थान	प्रतिशत
कांग्रेस (इ)	84	26.25
जनता पार्टी	230	71.88
अन्य	6	1.87
कुल	320	100

तालिका 7.9
मध्यप्रदेश विधानसभा में विभिन्न दलों की स्थिति, 1980

राजनैतिक दल	प्राप्त स्थान	प्रतिशत
कांग्रेस (इ)	246	76.88
भारतीय जनता पार्टी	60	18.76
भारतीय साम्यवादी दल	2	0.62
लोकदल	1	0.31
जनता (जे पी)	2	0.62
निर्दलीय	9	2.81
कुल	320	100

राज्यपाल का ही कार्य है। यदि एक बार राज्यपाल को मुख्यमंत्री की सलाह टुकारने का अधिकार दे दिया गया तो उसके गम्भीर परिणाम होंगे और लोकतंत्र खतरे में पड़ जायेगा। राज्यपाल राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त होने पर भी उनका एजेन्ट नहीं है, जैसा कि कुछ सदस्यों ने स्थापित किया है। वह राज्य का प्रमुख है, उसको मुख्यमंत्री की सलाह पर चलना आवश्यक है।" परन्तु विरोधी नेताओं का मत था कि राज्यपाल को सदन की बैठक चलते हुए सत्रावसान का आदेश देने का अधिकार नहीं है। सदन की बैठक बजट पास करने के लिये बुलाई गई थी और वह काम पूरा हुए बिना अधिवेशन स्थगित नहीं किया जा सकता। यह सदन का अपमान है। जिस स्थिति में मध्यप्रदेश विधानसभा स्थगित की गई, वैसी स्थिति में किसी भी देश की ससद कभी भी स्थगित नहीं की गई।" सदन का सत्रावसान करने का राज्यपाल के अधिकार का राजनैतिक अस्त्र के रूप में प्रयोग करना सर्वथा अनुपयुक्त है।"

केंद्रीय गृहमंत्री श्री चव्हाण ने यह कह कर भले ही बचाव कर दिया कि मध्यप्रदेश विधानसभा के सत्रावसान की जिम्मेदारी केंद्र पर नहीं बल्कि वहा के राज्यपाल पर है। इस तरह वे अभियुक्त होने से बच गये। परन्तु यह बचना नहीं, जिम्मेदारी से भागना है। यदि किसी प्रदेश में लोकतंत्र का भविष्य खतरे में हो तो उसे बचाने की जिम्मेदारी केंद्र पर होती है। इसने पूर्व नक्सलवादी को लेकर स्वयं गृहमंत्री ने यह स्वीकार किया था कि वहा

लोकतंत्र की सुरक्षा के लिये केंद्र सरकार प्रतिबद्ध है। अगर नक्सलवादी में केंद्र सरकार की दिलचस्पी हो सकती है तो फिर मध्यप्रदेश में क्यों नहीं हो सकती?"

इस प्रकार बजट सत्र के अन्तर्गत राज्यपाल के द्वारा मध्यप्रदेश में सत्तावसान के कदम को केंद्र सरकार ने संविधान-सम्मत व्यक्त किया। वहीं बजट सत्र को पोसाव में अध्यक्ष द्वारा स्थगित करने पर राज्यपाल द्वारा पुनः आमंत्रित करने के कदम को भी केंद्र सरकार ने सवैधानिक और सही बतलाया। दोनों ही अवसरों पर केंद्रीय सरकार ने कानून और संविधान की दुहाई दी। परन्तु विरोधी दलों की यह शिकायत बेबुनियाद नहीं है कि "कानून और नैतिकता दोनों ही सरकारी पार्टी के लिये सुविधानजनक शब्द हो गये हैं। सरकारी पार्टी इन दोनों का प्रयोग अपने पक्ष में अपने हित के लिये, अपनी इच्छानुसार करती रही है। यह अनैतिक को नैतिक और कानून-विरोधी को कानून-सम्मत करने में सिद्धहस्त हो चुकी है।"

इसी सदर्भ में एक और प्रश्न सामने आया, जबकि मुख्यमंत्री श्री मिश्र ने चेतावनी दी कि यदि मेरी सरकार अल्पमत में आ गई तो मैं राज्यपाल को मध्यावधि चुनाव की सलाह दूंगा। प्रश्न यह है कि क्या अल्पमत वाले मुख्यमंत्री को ऐसी सलाह देने का अधिकार है कि राज्यपाल विधानसभा को स्थगित कर दे या भंग कर दे और क्या राज्यपाल को यह सलाह मानना आवश्यक है?" परन्तु विधिमंत्री का मत था कि परामित मुख्यमंत्री को अधिकार नहीं है कि वह राज्यपाल को विधानसभा भंग करने और मध्यावधि चुनाव करवाने की राय दे। यह अधिकार केवल प्रधानमंत्री को मान्य है जो राष्ट्रपति से लोकसभा भंग करवा कर मध्यावधि चुनाव करवाने की सिफारिश कर सकता है। 21 जुलाई को राज्यपाल श्री रेड्डी और मुख्यमंत्री श्री मिश्र ने केंद्रीय नेताओं के साथ अनेक बार विचार-विनिमय किया। कांग्रेस दल के केंद्रीय सचदीय मण्डल की बैठक में श्री मिश्र की इस राय पर विचार किया गया कि राज्य में मध्यावधि चुनाव कराये जायें कि नहीं। राज्यपाल द्वारा सत्तावसान किये जाने की विभिन्न पक्षों में तीव्र प्रतिक्रिया हुई। तथा देशव्यापी समाचार पत्रों ने इस कदम की आलोचना की। आखिर एक सप्ताह के सत्तावसान के बाद 28 जुलाई को सदन की बैठक हुई। अगले दिन शिक्षा मंत्रालय की मांगों पर निर्णायक मतदान हुआ, उससे मालूम हुआ कि 137 सदस्य मांग को स्वीकृत कराने के पक्ष में थे और 153 सदस्य उसके विरोध में थे। इसके तुरन्त बाद राजमाता ने राज्यपाल से मेट की और मांग की कि संविद को सरकार बनाने का अवसर दिया जाना चाहिये। मतदान का विवरण प्राप्त होते ही कांग्रेस बरिष्ठ मण्डल की भी राय बदल गई और उसने श्री मिश्र को राय दी कि वे अविलम्ब त्यागपत्र दे दें। 30 जुलाई का राज्यपाल ने त्यागपत्र स्वीकार कर लिया और संविद नेता राजमाता की सलाह पर श्री गोविन्द नारायण सिंह को सरकार बनाने का आमंत्रण दिया, यद्यपि यह सरकार भी स्थायी नहीं रह सकी थी।

मध्यप्रदेश में राज्यपाल और मंत्रिमण्डल के सम्बन्धों के बारे में अधिक जानकारी प्राप्त करने के उद्देश्य से मध्यप्रदेश के भूतपूर्व राज्यपाल श्री कंसी रेड्डी से साक्षात्कार किया गया

या और उनसे कुछ प्रश्नों के उत्तर पूछे गये।" इन प्रश्नोत्तरों से बहुत कुछ इस विषय पर प्रकाश पड़ता है। वे प्रश्न और श्री रेड्डी द्वारा दिये गये उत्तर इस प्रकार थे—

प्रश्न 1. संविधान के अनुच्छेद 156 के सम्बन्ध में—

राज्यपाल को कार्यभार सम्भालने के पूर्व शपथ लेनी पड़ती है कि वह अपनी शक्ति के अनुसार संविधान की रक्षा करेगा और राज्य की जनता के हित में कार्य करेगा। यदि मंत्रिमण्डल कोई ऐसा कार्य करता है जो संविधान या जनहित के विपरीत हो तो ऐसी स्थिति में राज्यपाल का क्या कर्तव्य होना चाहिये?

उत्तर— राज्यपाल अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत राष्ट्रपति को इस बात की सूचना देगा।

प्रश्न 2. संविधान के अनुच्छेद 163 के सम्बन्ध में—

(क) इस अनुच्छेद के अनुसार राज्यपाल मंत्रिमण्डल को कार्य करने के लिये सलाह एवं सहायता देगा, किन्तु इस विषय में यह निर्देश नहीं है कि वह सलाह और सहायता राज्यपाल पर बधनकारी रहेगी या नहीं?

उत्तर— परम्परा के अनुसार मंत्रिमण्डल राज्यपाल को जो सलाह देगा, उसका पालन राज्यपाल को करना होगा।

प्रश्न— (ख) आपके दीर्घकालीन अनुभव में क्या कभी ऐसा अवसर आया है जब कि राज्यपाल ने मंत्रिमण्डल की सलाह नहीं मानी हो? यदि हाँ, तो किस अवसर पर और कितनी बार?

उत्तर— हा, एक बार ऐसा अवसर आया था जब कि 19 मार्च, 1969 को तत्कालीन मुख्यमंत्री राजा नरेशचन्द्र सिंह ने अल्पमत होने पर अपने मंत्रिमण्डल का त्यागपत्र दे दिया और राज्यपाल को सलाह दी कि विधानसभा का विघटन करा के नये चुनाव कराये जायें। उनकी यह सलाह नहीं मानी गई।

प्रश्न— (ग) क्या कभी भी राज्यपाल स्वविवेक के अनुसार कार्य करने में सक्षम है? यदि हा, तो कब और किन विषयों पर ऐसा करने का अवसर आया?

उत्तर— संविधान के अनुसार राज्यपाल कभी भी स्वविवेक के कार्य करने में सक्षम है।

प्रश्न— (घ) राज्यपाल श्री धर्मवीर के विचार से राज्यपाल को विधानसभा में दिये जाने वाले (मंत्रिमण्डल की ओर से प्राप्त) सदेश में सशोधन करने का अधिकार है। क्या आप इससे सहमत हैं? मध्यप्रदेश में क्या कभी ऐसा अवसर आया है?

उत्तर— राज्यपाल को मंत्रिमण्डल की ओर से विधानसभा में पढ़ने जो जो सदेश दिया जाता है उसमें वह नीति विषयक सशोधन नहीं कर सकता, लेकिन अन्य बातों में सशोधन कर सकता है। मध्यप्रदेश में ऐसा मौका कभी भी नहीं आया जब कि राज्यपाल को सदेश-भाषण में परिवर्तन करना पड़ा हो।

प्रश्न 3. संविधान के अनुच्छेद 164(1-2) के सम्बन्ध में—

इस अनुच्छेद में यह प्रावधान है कि मुख्यमंत्री की नियुक्ति का अधिकार राज्यपाल

को है और उसकी सलाह से राज्यपाल अन्य मंत्रियों की नियुक्ति करेगा और मंत्रियों का पद राज्यपाल के प्रणय-पर्यन्त रहेगा। ऐसा कोई भी प्रावधान नहीं है कि उसी व्यक्ति को मुख्यमंत्री बनाया जाये जो विधानसभा के बहुमत दल का नेता हो। इस अनुच्छेद के धरण 2 में केवल यह प्रावधान है कि मंत्रिमण्डल सामूहिक रूप से विधानसभा के प्रति उत्तरदाई रहेगा।

(क) मुख्यमंत्री की नियुक्ति के समय यदि विधानसभा के दो सदस्य अपने-अपने बहुमत का दावा करें तो ऐसी स्थिति में राज्यपाल का क्या कर्तव्य होना चाहिये? उसे किस आधार पर मुख्यमंत्री की नियुक्ति करनी चाहिये? क्या इस सम्बन्ध में विधानसभा के सदस्यों के हस्ताक्षर पत्र या स्वयं उपस्थित होना आवश्यक है?

उत्तर— ऐसी स्थिति में राज्यपाल स्वविवेक से निर्णय करेगा और परिस्थितियों को देखते हुए निष्कर्ष निकालेगा कि कौन व्यक्ति विधानसभा के बहुमत दल का नेतृत्व कर सकता है और उसी व्यक्ति को वह मुख्यमंत्री नियुक्त करेगा। बहुमत जानने के लिये यह आवश्यक नहीं है कि विधानसभा के सदस्य स्वयं राज्यपाल के सामने उपस्थित हों या पत्र भेजें या हस्ताक्षर के द्वारा अपना समर्थन बतायें। राज्यपाल विधानसभा में दलीय स्थिति की जानकारी स्पीकर से भी ले सकता है।

प्रश्न— (ख) ऐसे मंत्रिमण्डल को जिसे अब विधानसभा में बहुमत का समर्थन प्राप्त नहीं है, क्या विधानसभा को स्थगित या भंग करने की सलाह देने का अधिकार है? और क्या ऐसी सलाह राज्यपाल पर बंधनकारक है?

उत्तर— जिस मंत्रिमण्डल को विधानसभा में बहुमत का समर्थन प्राप्त नहीं है उसे राज्यपाल को विधानसभा भंग या स्थगित करने की सलाह देने का अधिकार तो है, लेकिन राज्यपाल उसे मानने को बाध्य नहीं है। उसे परिस्थितियों को देखते हुए स्वविवेक से निर्णय लेकर इस प्रकार का आदेश देना चाहिये।

प्रश्न 4. संविधान के अनुच्छेद (3) के सम्बन्ध में—

(क) इस अनुच्छेद के अनुसार शासन के कार्य-संचालन की सुविधा हेतु राज्यपाल को नियम बनाने का अधिकार दिया गया है, किन्तु जिन विषयों पर राज्यपाल अपने स्वविवेक से कार्य कर सकता है उसके सम्बन्ध में नियम बनाने की आवश्यकता नहीं है। ऐसे कौन से विषय हैं जिनके सम्बन्ध में नियम बनाने की आवश्यकता नहीं है? क्या मध्यप्रदेश में ऐसे अवसर आये हैं कि इस सम्बन्ध में राज्यपाल ने अपने स्वविवेक से कार्य किये हों? क्या मध्यप्रदेश में इन नियमों की प्रति बनी है?

उत्तर— जिन विषयों पर राज्यपाल अपने स्वविवेक से कार्य कर सकता है, उसके सम्बन्ध में नियम बनाने की आवश्यकता नहीं है। मध्यप्रदेश में अभी ऐसे अवसर

नहीं आये हैं जबकि राज्यपाल ने इस सम्बन्ध में अपने स्वविवेक से कार्य किये हों। मध्यप्रदेश में भी शासन के कार्य-संचालन के लिये नियम बनाये गये हैं।

प्रश्न 5. संविधान के अनुच्छेद 167(ब) के सम्बन्ध में—

इस अनुच्छेद के अनुसार राज्यपाल को यह अधिकार दिया गया है कि वे प्रशासन के संचालन से सम्बन्धित जानकारी मुख्यमंत्री से माग सकते हैं। इस शक्ति का प्रयोग राज्यपाल स्वविवेक के अनुसार ही करेंगे, ऐसा निष्कर्ष निकलता है। क्या आप इसमें सहमत हैं?

उत्तर— हा, इस अनुच्छेद के अनुसार राज्यपाल को, जब उचित समझे, तब प्रशासन के संचालन से सम्बन्धित या व्यवस्थापन से सम्बन्धित जानकारी मुख्यमंत्री से मागने का अधिकार है।

प्रश्न 6. संविधान के अनुच्छेद 167(स) के सम्बन्ध में—

(क) मंत्रिमण्डल ने जिस विषय पर कोई निर्णय नहीं लिया हो किन्तु मुख्यमंत्री ने उस पर निर्णय ले लिया हो और राज्यपाल के अनुसार उस विषय पर सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल का निर्णय होना उचित है, तो मंत्रिमण्डल को इस सम्बन्ध में विचार करने के लिये प्रकरण भेज सकता है। क्या इस शक्ति का प्रयोग राज्यपाल के द्वारा किया जाता है? यदि हा, तो वर्ष में ऐसे कितने अवसर आते हैं जबकि इसकी आवश्यकता होती है?

उत्तर— इस शक्ति का प्रयोग राज्यपाल के द्वारा ही किया जाता है, किन्तु मध्यप्रदेश में राज्यपाल ने अभी तक इसका प्रयोग नहीं किया है।

प्रश्न— (ख) उपरोक्त अनुच्छेद में लिखा है कि 'यदि राज्यपाल चाहे तो मंत्रिमण्डल के विचारार्थ प्रकरण भेज सकता है।' इस शक्ति का प्रयोग राज्यपाल मंत्रिमण्डल की सलाह के अनुसार करेगा या स्वविवेक से?

उत्तर— राज्यपाल मंत्रिमण्डल के विचारार्थ कोई प्रकरण स्वविवेक से भेजेगा।

प्रश्न 7. संविधान के अनुच्छेद 174 के सम्बन्ध में—

इस अनुच्छेद के अनुसार विधानमण्डल को अ-आमंत्रित, ब-स्वगित, स-भग करने का अधिकार राज्यपाल को दिया गया है।

(क) क्या इन तीनों शक्तियों का प्रयोग केवल मंत्रियों की सलाह से ही किया जाता है और अनुच्छेद 163 के अनुसार मंत्रिमण्डल द्वारा दी गई सलाह क्या राज्यपाल पर बंधनकारी है?

उत्तर— माधारण परिस्थितियों में राज्यपाल मंत्रिमण्डल की सलाह से ही विधानमण्डल को आमंत्रित, स्वगित और भग करेगा।

प्रश्न— (ख) क्या विधानमण्डल को आमंत्रित करने की विधि निर्धारित करने का अधिकार राज्यपाल को नहीं है?

उत्तर— विधानसभा को आमंत्रित करने की तिथि निर्धारित करने का अधिकार राज्यपाल को नहीं है।

प्रश्न— (ग) क्या मंत्रिमण्डल की, विधानसभा का बहुमत न होने की स्थिति में भी विधानसभा आमंत्रित, स्थगित और भंग करने की सलाह राज्यपाल पर बंधनकारी है ?

उत्तर— जिस मंत्रिमण्डल का विधानसभा में बहुमत नहीं है उसवी, विधानसभा आमंत्रित, स्थगित और भंग करने की सलाह राज्यपाल पर बंधनकारी नहीं है।

प्रश्न— (घ) क्या इस सम्बन्ध में शक्तियों का प्रयोग करने से पूर्व राज्यपाल को राष्ट्रपति या केंद्र सरकार से सलाह लेने की आवश्यकता होती है ? यदि हा, तो किन परिस्थितियों में ?

उत्तर— विधानसभा आमंत्रित, स्थगित या भंग करने की शक्ति का प्रयोग करने के पूर्व राष्ट्रपति या केंद्र सरकार की सलाह लेने की आवश्यकता नहीं होती।

प्रश्न 8. इस सम्बन्ध में आपके क्या विचार हैं कि राज्यपाल की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा न हो बल्कि राज्य की जनता द्वारा उसका निर्वाचन हो ?

उत्तर— राज्यपाल का निर्वाचन राज्य की जनता द्वारा नहीं होना चाहिये। संविधान सभा ने पर्याप्त विचार करने के बाद ही राष्ट्रपति द्वारा नियुक्ति की व्यवस्था की थी।

प्रश्न 9. क्या भारत में राज्य कार्यपालिका की वास्तविक शक्तियाँ अमेरिकन संविधान के अनुसार राज्यपाल में निहित होनी चाहिये या वर्तमान व्यवस्था ही ठीक है ? आपके विचार से जनहित में कौन-सी व्यवस्था ठीक होगी ?

उत्तर— अमेरिका में अध्यक्षतात्मक शासन है और भारत में संसदीय शासन है। संसदीय शासन में राज्य कार्यपालिका की वास्तविक शक्तियाँ राज्यपाल में निहित नहीं हो सकतीं।

मध्यप्रदेश के भूतपूर्व राज्यपाल श्री रेड्डी द्वारा दिये गये उत्तरों से यही निष्कर्ष निकलता है, जिस समय विधानसभा में मंत्रिमण्डल का बहुमत है उस समय राज्यपाल मंत्रिमण्डल की सलाह से ही हर कार्य करेगा, किन्तु वह केवल कठपुतली भी नहीं है, क्योंकि बहुत-से कार्य स्वविवेक से करने की उसे संविधान के द्वारा छूट भी मिली हुई है, विशेषकर यदि मंत्रिमण्डल का बहुमत विधानसभा में नहीं है, तो कई बातों का निर्णय वह स्वयं से सकता है।

समीक्षा

संविधान की धाराओं के अनुसार राज्यपाल और मंत्रिमण्डल के सम्बन्धों की विवेचना श्री लक्ष्मण प्रसाद चौधरी ने भी की है।¹⁰ उनके अनुसार यह प्रश्न विचाराधीन है कि विधानसभा के अधिश्चास के प्रस्ताव के बिना ही राज्यपाल मंत्रिमण्डल को पदच्युत कर सकता है अथवा नहीं ? इस प्रश्न पर विचार करना इस कारण और भी आवश्यक हो गया है कि बंगाल के राज्यपाल ने बहा के मुख्यमंत्री श्री अजय मुखर्जी के मंत्रिमण्डल को अपदस्त

कर दिया था। इस प्रश्न का उत्तर प्राप्त करने के लिये हमें संविधान की उन धाराओं के अर्थों और अभिप्रायों को समझने का प्रयत्न करना पड़ेगा जो राज्यपाल के अधिकारों से सम्बन्ध रखती हैं।

सबसे पहले धारा 163 पर विचार करना उचित होगा। इस धारा के शब्दों से यह बात स्पष्ट है कि राज्यपाल को अपने कुछ कार्यों के लिये मंत्रिमण्डल की सलाह मानना आवश्यक है और अन्य कार्य उसे स्वविवेक से करने हैं। संविधान में ऐसी कोई धारा नहीं है जिसमें उन विषयों का उल्लेख हो जिन्हें वह स्वविवेक से करेगा। इसके लिये हमें संविधान की विभिन्न सम्बद्ध धाराओं का विश्लेषण करना होगा।

यदि हम धारा 164 के शब्दों के अभिप्राय को देखें तो ऐसा प्रतीत होता है कि राज्यपाल कुछ परिस्थितियों में स्वविवेक से कार्य कर सकता है। इस धारा के पहले भाग के शब्द 'राज्यपाल के प्रसाद-पर्यन्त मंत्री अपने पद पर रहेंगे' और धारा द्वितीय भाग के शब्द 'मंत्रिमण्डल राज्य की विधानसभा के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदाई होगा,' विरोधात्मक भाव प्रदर्शित करते हैं। इनके स्पष्टीकरण से उस परिस्थिति का अनुमान लग सकता है जब राज्यपाल स्वविवेक से कार्य करता है। जब राज्यपाल मंत्रियों की नियुक्ति कर देता है तो वे विधानसभा के प्रति उत्तरदाई हो जाते हैं और विधानसभा में अविश्वाम प्रस्ताव पारित होने पर राज्यपाल द्वारा अपदस्य किये जाते हैं। यह अपदस्य करना इस धारा के इन शब्दों के अन्तर्गत नहीं है कि 'राज्यपाल के प्रसाद-पर्यन्त मंत्री अपना पद ग्रहण करेंगे।'

राज्यपाल ऐसे मंत्रिमण्डल को जो विधानसभा के प्रति उत्तरदाई है, स्वीकृत प्रजातांत्रिक रुढ़ियों के विरुद्ध पदच्युत नहीं कर सकता। यदि मंत्रिमण्डल को विधानसभा में 50 प्रतिशत से कम समर्थन मिल रहा है तो राज्यपाल उसे पदच्युत कर सकता है। परन्तु ऐसी भी परिस्थितियाँ उत्पन्न हो सकती हैं, जब उसे अपनी शपथ के अनुसार संविधान और अधिनियमों की रक्षा के लिये स्वविवेक से कार्य करना पड़े। उदाहरणार्थ, ऐसी परिस्थिति उत्पन्न हो सकती है जब मंत्रिमण्डल बेईमानी और भ्रष्टाचार से काम करने लगे और राज्यपाल को प्रशासन की शुद्धता और पवित्रता की रक्षा के लिये मंत्रिमण्डल अपदस्य करना आवश्यक हो जाये। इसके विरुद्ध यह भी कहा जा सकता है कि राज्यपाल को ऐसा नहीं करना चाहिये था क्योंकि मंत्रियों पर भ्रष्टाचार का मुकदमा चलाया जा सकता है। परन्तु इस बात का ध्यान रखना चाहिये कि जब तक मंत्री अपने पद पर आसीन हैं तब तक वे न्यायालय में की गई कार्यवाही को निष्फल बना सकते हैं। विधानसभा भी मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित कर सकती है, किन्तु जब तक वहाँ मंत्रिमण्डल का बहुमत है, तब तक उसे पदच्युत नहीं किया जा सकता। ऐसी परिस्थिति में राज्यपाल यदि मूक दर्शक की तरह भ्रष्टाचार दबने दे, तो इसमें प्रजातांत्रिक हितों का इनन होगा। इसलिये उसे यहाँ धारा 164 के 'राज्यपाल के प्रसाद-पर्यन्त मंत्री अपना पद धारण करेंगे' शब्दों के अन्तर्गत स्वविवेक से कार्य करना चाहिये।

राज्यपाल के स्वविवेक से कार्य करने की दृढ़री परिस्थिति उस समय भी उत्पन्न हो सकती है जब मंत्रिमण्डल या मंत्री अपने अधिकारों का दुरुपयोग करके संविधान को उन्मूलित कर दें। तब क्या राज्यपाल को मुख्यमंत्री की सलाह के बिना विधानसभा की बैठक मंत्रिमण्डल के कार्यों पर विचार करने के लिये नहीं बुलानी चाहिये? क्या उसे भूक और असहाय दर्जाओं की भांति राज्य में संविधान को उन्मूलित होने देना चाहिए? ऐसी परिस्थिति में यदि राज्यपाल स्वविवेक से मंत्रिमण्डल या मंत्री को अपदस्थ कर दे तो ठीक ही होगा।

राज्यपाल के लिये मंत्रिमण्डल की सलाह उसी सीमा तक मान्य है जब तक मंत्रिमण्डल विधिवत् तथा संवैधानिक ढंग में काम करता है और जब मंत्रिमण्डल या मंत्री इन सीमाओं का उल्लंघन करके कार्य करें तो राज्यपाल को संविधान की रक्षा के लिये प्रजातांत्रिक हितों की सुरक्षा के लिये स्वविवेक से कार्य करना चाहिये।

यदि राज्यपाल मंत्रिमण्डल के कार्यों के लिये इन परिस्थितियों में विधानसभा का अधिवेशन बुलाना चाहे, तो स्वविवेक से बुला सकता है। ऐसी आपत्ति उठाना कि राज्यपाल संविधान की धारा 174 के अनुसार विधानसभा का अधिवेशन मंत्रिमण्डल की सलाह पर ही बुला सकता है, उचित न होगा। धारा 174 में लिखा गया है कि "राज्यपाल समय-समय पर अपने राज्य के विधानमण्डल के सदन या प्रत्येक सदन को ऐसे समय तथा स्थान पर, जैसा वह उचित समझे अधिवेशन के लिये आहूत करेगा।" इस धारा के 'जैसा वह उचित समझे' शब्द बड़े सारगर्भित हैं। जब तक प्रजातांत्रिक हितों की रक्षा होती है और संविधान की हानि नहीं होती है, राज्यपाल को संविधान की 163वीं धारा के अनुसार मंत्रिमण्डल की सलाह से और प्रजातांत्रिक सिद्धान्तों तथा हितों में विरोध होने पर 'जैसा वह उचित समझे' शब्दों के अन्तर्गत स्वविवेक से कार्य करने में कोई शेष नहीं समझना चाहिये, और न किसी को इन पर आपत्ति उठानी चाहिये। यदि ऐसी परम्परा स्थापित की जाये तो वह एक स्वस्थ परम्परा ही कही जायेगी। राज्यपाल ऐसी परिस्थितियों में स्वविवेक से विधानसभा का अधिवेशन बुलाये तो उसका वह कार्य संविधान के प्रतिकूल भी नहीं कहा जा सकता, क्योंकि यदि हम संविधान की धारा 168 और 200 के अभिप्राय को समझने का प्रयत्न करें तो यही अभिप्राय निकलता है कि राज्यपाल मंत्रिमण्डल के कार्यों को प्रमाणित करने के लिये रबर की मोहर मात्र नहीं है। धारा 168 इस प्रकार है—

(1) प्रत्येक राज्य के लिये एक विधानमण्डल होगा जो राज्यपाल तथा

(क) बिहार, उत्तरप्रदेश और पश्चिम बंगाल के दो सदनों से,

(ख) अन्य राज्यों में एक सदन से मिलकर बनेगा।

इस धारा को पढ़ने से यह स्पष्ट रूप से ज्ञात होता है कि राज्यपाल विधानमण्डल का अंग है; विधानमण्डल का अंग होते हुए यदि वह धारा 174 के शब्द 'जैसा वह उचित समझे' के अन्तर्गत मंत्रिमण्डल की सलाह के बिना विधानसभा का अधिवेशन बुलाये तो उसका वह कार्य न तो असंवैधानिक कहा जा सकता है और न ही यह कहा जा सकता है

कि वह संविधान-निर्माताओं की इच्छा के विरुद्ध है। धारा 168 के शब्द 'राज्य के लिये एक विधानमण्डल होगा जो राज्यपाल तथा दो सदनों में मिलकर बनेगा' इस बात की ओर संकेत कर रहे हैं कि विधानमण्डल में राज्यपाल का भी एक अस्तित्व है।

संविधान की धारा 200 इस प्रकार है—“जब राज्य की विधानसभा द्वारा अथवा विधान परिषद् वाले राज्य में विधानमण्डल के दोनों सदनों द्वारा कोई विधेयक पारित किया गया हो तो वह राज्यपाल के समक्ष उपस्थित किया जायेगा तथा राज्यपाल यह घोषित करेगा कि वह विधेयक पर या तो अनुमति देता है या अनुमति रोक लेता है अथवा विधेयक को राष्ट्रपति के विचारार्थ रसित कर लेता है।”

इस धारा के शब्द अनुमति रोक लेता है अथवा विधेयक को राष्ट्रपति के विचारार्थ रसित कर लेता है। अवश्यमेव इस ओर संकेत कर रहे हैं कि राज्यपाल को सदैव मंत्रिमण्डल की अनुमति से कार्य नहीं करना है अथवा जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है, उसे मंत्रिमण्डल के कार्यों को प्रमाणित करनेवाली रबर की मोहर ही बनकर नहीं रहना है बल्कि उसे स्वविवेक से भी कार्य करना है। धारा 168 और 200 के अभिप्राय को समझते हुए धारा 174 के शब्दों 'जैसा वह उचित समझे' के अंतर्गत यदि राज्यपाल विधानसभा का अधिवेशन बिना मंत्रिमण्डल की सलाह के बुलाता है तो उसका यह कार्य न तो अमैधानिक कहा जा सकता है और न तर्क के आधार पर असंगत। परन्तु ऐसा कार्य करने से पहले उसे पूरी तरह से यह निश्चय करना होगा कि वह जो कार्य कर रहा है, केवल प्रजातांत्रिक उद्देश्यों की रक्षार्थ कर रहा है और अपनी उस शपथ की रक्षार्थ कर रहा है जो पद ग्रहण करते समय उसने ली थी। उपरोक्त धाराओं के अर्थ से तो यही निष्कर्ष निकलता है कि राज्यपाल संविधान की मर्यादा बनाये रखने और प्रजातांत्रिक हितों की सुरक्षा के लिये विधानसभा के अविश्वास प्रस्ताव के बिना ही मंत्रिमण्डल को अपदस्थ कर सकता है। यदि यह आवश्यक समझे तो वह बिना मंत्रिमण्डल की सलाह के विधानसभा का अधिवेशन बुला सकता है और अपने दृष्टिकोण की परीक्षा विधानसभा में करवा सकता है। यदि विधानसभा ने मंत्रिमण्डल में अविश्वास प्रकट किया तो राज्यपाल विरोधी दल या दलों का मंत्रिमण्डल बनाने का प्रयत्न कर सकता है अथवा केंद्र को मध्यावधि निर्वाचन करवाने या राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू करने की सलाह दे सकता है।

राज्यपाल की इस स्वविवेक शक्ति के बारे में प्रो. दलीपसिंह के अनुसार राज्यपाल की स्वविवेक की शक्तियां आजकल पर्याप्त विवाद का विषय बन गई हैं। उन्होंने निष्ठा है कि हमारे संविधान ने इसका और विशेषकर राज्यपाल के द्वारा मंत्रिमण्डल भंग करना, विधानमण्डल को आमंत्रित करना और विधानसभा भंग करना आदि के स्वरूप एवं क्षेत्र का विस्तार से वर्णन नहीं किया है। इन अधिकारों का प्रयोग करने में मार्ग निर्देशक के रूप में राज्यपाल के लिये कोई नियम नहीं बनाये गये हैं। विभिन्न राज्यों में इन विषयों पर राज्यपाल ने जो निर्णय लिये और कार्य किये उनमें भी कोई निश्चितता, स्पष्टता और

समानता नहीं है। राज्यपाल को निर्देशित करने के लिये व्यवहार सहिता अथवा स्वयं परम्परा का भी विकास नहीं हो पाया है। शायद यह अभाव इस कारण था कि अभी तक केंद्र और राज्यों में एक ही सत्तालब्ध दल के कारण सधान्मक शासन भी एकात्मक प्रतीत होता था। इससे इन नियमों या परम्पराओं की कोई आवश्यकता भी प्रतीत नहीं हुई थी। उस समय केंद्र और राज्यों के हितों के संघर्ष का कोई प्रश्न ही नहीं था। घटुर्घ निर्वाचन के तुरन्त बाद ही राज्यपाल के पद पर एकाएक कई दायित्व आ गये। उस समय कई राज्यों में मिली-जुली सरकारों की प्रधानता हो रही थी। इन राज्यों में राज्यपाल को साधारण पद्धति से हटकर कार्य करने पड़े। अधिकांश में राज्यपाल ने इस सिद्धान्त के आधार पर सवैधानिक कार्य किये कि प्रजातन्त्र का अर्थ बहुमत का शासन है और पश्चिम बंगाल, बिहार, केरल, उड़ीसा, पंजाब, मद्रास में विरोधी दलों अथवा सद्गुण मोर्चे के नेता को सरकार बनाने के लिये आमंत्रित किया। मद्रास में ब्रिज भुनेश्वर कवचम् की एक दलीय सरकार बनी। हरियाणा, उत्तरप्रदेश और मध्यप्रदेश में क्रमशः 24 मार्च, 3 अप्रैल और 30 जुलाई, 1967 को कांग्रेस से दल बदलने के कारण कांग्रेस सरकार के स्थान पर मिली-जुली सरकारें बनाई गईं। फिर भी राजस्थान के राज्यपाल श्री सम्पूर्णानन्द का कार्य काफी विवादास्पद और जनता में अप्रिय रहा जिसमें उन्होंने कांग्रेस सरकार को बचाने और विरोधी दलों की सरकार को न बनने देने के लिये राष्ट्रपति शासन की सिफारिश की थी। यहाँ तक कि विरोधियों ने राष्ट्रपति के सामने अपना बहुमत बताने के लिये प्रदर्शन भी किया था। कुछ समय के लिये राजस्थान में राष्ट्रपति शासन लागू किया गया और 26 अप्रैल, 1967 को श्री सुखाडिया के नेतृत्व में कांग्रेस सरकार बनाने पर इसे समाप्त कर दिया गया।

उत्तरप्रदेश में श्री घडमानु गुप्ता के नेतृत्व में कांग्रेस सरकार बनाई गई जिसका 18 दिन बाद ही राज्यपाल के भाषण पर धन्यवाद प्रस्ताव पर पतन हो गया और 3 अप्रैल, 1967 को श्री धरमसिंह के नेतृत्व में सविद की मिली-जुली सरकार बनाई गई। उस समय यह निश्चित नहीं हो पाया था कि एक अपदस्थ मुख्यमंत्री पुनर्निर्वाचन की सलाह दे सकता है कि नहीं। लेकिन राज्यपाल के द्वारा सविद के नेता को आमंत्रित करने का अधिकार स्पष्ट हो गया था, क्योंकि उसे विधानसभा का समर्थन प्राप्त था। अतः में सविद की आंतरिक फूट के कारण 17 फरवरी, 1968 को मुख्यमंत्री ने अपना त्यागपत्र दे दिया और राज्यपाल को इस आधार पर पुनर्निर्वाचन की सलाह दी कि सविद नया नेता चुनने में असमर्थ है। प्रारम्भ में राज्यपाल ने वैकल्पिक सरकार बनने की उम्मीद पर यह सलाह अस्वीकृत कर दी। लेकिन सविद के पतन और किसी अन्य दल द्वारा सरकार न बना सकने के कारण स्थायी सरकार बनने तक 25 फरवरी, 1968 को राष्ट्रपति शासन की घोषणा कर दी गई किन्तु विधानसभा भंग नहीं की गई। राज्यपाल ने अपदस्थ मुख्यमंत्री की विधानसभा भंग करने की सलाह न मानने का कारण बताया। उनके विचार में उस समय ऐसी स्थिति उत्पन्न नहीं हुई थी। विधानसभा को उचित मौका देने पर राजनैतिक स्थिति में कुछ सुधार हो तो

नई सरकार बनने की सम्भावना अधिक रहती है।

मध्यप्रदेश में श्री द्वारका प्रसाद मिश्र की सरकार उस समय अल्पमत हो गई जब शिक्षा विभाग की वित्तीय मांगों की बहस पर विधानसभा में ॥ काँग्रेसियों ने दलबदल कर लिया। मुख्यमंत्री की सलाह पर राज्यपाल ने तुरन्त विधानसभा स्थगित कर दी। बाद में श्री मिश्र ने विधानसभा भंग करने और राज्य में दुबारा निर्वाचन करवाने पर जोर दिया। भारत की प्रधानमंत्री और गृहमंत्री ने भी राज्यपाल को विधानसभा भंग करने की सलाह देने के मुख्यमंत्री के सवैधानिक अधिकार का समर्थन किया। ग्वालियर की राजमाता ने सवाददाताओं को 22 जुलाई, 1967 को बताया कि राष्ट्रपति ने भी मध्यप्रदेश के नेताओं से मुख्यमंत्री द्वारा राज्यपाल को दुबारा निर्वाचन करवाने की सलाह देने के सवैधानिक अधिकार का समर्थन किया है। संविद ने भी काँग्रेस के पुनर्निर्वाचन की चुनौती स्वीकार कर ली लेकिन काँग्रेस अध्यक्ष श्री कामराज के हस्तक्षेप करने पर श्री मिश्र ने पुनर्निर्वाचन की सलाह नहीं दी और अपना त्यागपत्र दे दिया। वास्तव में उस समय काँग्रेस ने चुनराई से काम लिया क्योंकि पुनर्निर्वाचन में मध्यप्रदेश में उसे अपनी स्थिति अधिक मजबूत दिखाई नहीं दे रही थी। 30 जुलाई, 1967 को राज्यपाल के आमंत्रित करने पर श्री गोविन्द नारायण मिह ने नई सरकार बनाई। यद्यपि यह सरकार भी स्थायी नहीं रही और दो वर्ष से पूर्व ही संविद के विघटन के बाद और एक बार पुनः दलबदल के कारण अप्रैल 1969 में काँग्रेस को श्री शुक्ल के नेतृत्व में सरकार बनाने का अवसर मिला।

हरियाणा में 3 मार्च, 1967 को श्री भगवत दयाल शर्मा के नेतृत्व में काँग्रेस सरकार का निर्माण हुआ। 22 मार्च, 1967 को काँग्रेस के कुछ विधायकों द्वारा दल बदलने के कारण श्री शर्मा को त्यागपत्र देना पड़ा। उसी दिन राव बीरेन्द्रसिंह को हरियाणा संप्रभु दल का नेता चुना गया। राज्यपाल ने राव बीरेन्द्रसिंह को सरकार बनाने के लिये आमंत्रित किया। उसके बाद लोभी विधायकों की दल छोड़ने की धमकी देने पर कई बार मंत्रिमण्डल का विस्तार किया गया। अंत में संविधान की धारा 356 के अनुसार राज्यपाल की रिपोर्ट के आधार पर 21 नवम्बर, 1967 को राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया। तेजी से दलबदल की घटनाओं से और राज्यपाल की रिपोर्ट से इसमें कोई संदेह नहीं था कि राज्य में सवैधानिक तंत्र असफल हो रहा था। राज्यपाल ने रिपोर्ट में बताया था कि विधायकों द्वारा लगातार दल परिवर्तन संविधान और प्रजातंत्र का उपहास है और पुनर्निर्वाचन के अतिरिक्त वैकल्पिक स्थायी सरकार बनाने का अन्य कोई रास्ता नहीं है।

हरियाणा में यह बात उल्लेखनीय है कि 79 सदस्यों के सदन में 30 सदस्यों ने दल बदल दिया और कुछ सदस्यों ने केवल एक ही बार नहीं, बल्कि तीन या चार बार भी दलबदल किया।

पंजाब में निर्वाचन के बाद संप्रभु मोर्चा दल ने विधानसभा में बहुमत प्राप्त करने के कारण श्री गुरुनामसिंह के नेतृत्व में सरकार बनाई। 17 विधायकों द्वारा दल परिवर्तन

के कारण 22 नवम्बर, 1967 को संयुक्त मोर्चे की सरकार राज्यपाल ने मुख्यमंत्री को नई सरकार बनाने तक कार्य करते रहने की सलाह दी। मुख्यमंत्री द्वारा राज्य में पुनर्निर्वाचन करवाने की सलाह देने पर राज्यपाल ने कहा—अभी इसकी आवश्यकता नहीं है, यदि कोई अन्य व्यवस्था हो सके तो वह अधिक उचित है—मुख्यमंत्री की विधानसभा भंग कराने और दुबारा निर्वाचन कराने की सलाह की हम केवल अंतिम उपाय के रूप में स्वीकार कर सकते हैं।”

पंजाब में घटुर्घ निर्वाचन के बाद 104 सदस्यीय सदन में संयुक्त मोर्चे के 44 सदस्य थे लेकिन उसकी सरकार न बनने के कारण राज्यपाल ने कांग्रेस दल के नेता को आमंत्रित किया जिसके 43 सदस्य थे। लेकिन कांग्रेस ने भी अपनी असमर्थता बताई। तब राज्यपाल ने पंजाब जनता पार्टी के नेता श्री लक्ष्मणसिंह गिल को आमंत्रित किया जिन्होंने 25 नवम्बर 1967 को मुख्यमंत्री पद की शपथ ग्रहण की। राज्यपाल ने बताया कि सरकार और जनता के लिये भी हर समय पुनर्निर्वाचन करवाना उचित नहीं है। जब तक सरकार बनने की सम्भावना रहेगी, तब तक हम प्रयत्न करेंगे।

विभिन्न राज्यों की घटनाओं से स्पष्ट है कि राज्यपाल को भिन्न समयों में भिन्न प्रकार के निर्णय लेने पड़े। हरियाणा में राज्यपाल को दलबदल पर नियंत्रण लगाने के लिये राष्ट्रपति शासन की सिफारिश करनी पड़ी और पंजाब व पश्चिम बंगाल में दलबदल ही सत्तासूत्र थे। हरियाणा, उत्तरप्रदेश और मध्यप्रदेश में दलबदल के कारण कांग्रेस सरकार का पतन हुआ और राज्यपाल ने बहुमत दल के नेताओं को सरकार बनाने के लिये आमंत्रित किया। जहाँ एक ओर मध्यप्रदेश में अपदस्थ मुख्यमंत्री को विधानसभा भंग करने की सलाह देने का समर्पण दिया गया वहाँ दूसरी ओर पंजाब में इसे उचित नहीं माना गया। एक राज्य में दल परिवर्तन करनेवाले कुछ विधायकों से मिलने पर ही राज्यपाल ने मान लिया कि सरकार का बहुमत समाप्त हो गया है तो दूसरे राज्य में राज्यपाल का विचार था कि इसका निर्णय विधानसभा में ही हो सकता है। यहाँ तक कि कहीं-कहीं राज्यपाल द्वारा राष्ट्रपति शासन की सिफारिश के पीछे राजनैतिक कारण भी थे। इन विभिन्न प्रकार की कार्यवाहियों से स्पष्ट है कि राज्यपाल के कार्य संविधान को ही नहीं बल्कि राजनीति को भी ध्यान में रखते हुए थे। विरोधियों की इस आलोचना में भी कुछ सत्य है कि राज्यपाल ने केंद्रीय सरकार के निर्देशन के अनुसार ही कार्य किया है। लेकिन हमें यह भी नहीं भूलना चाहिये कि राजनैतिक तनाव और अस्थिरता होने पर राज्यपाल असहाय, निष्क्रिय या चुपचाप नहीं बैठ सकता है, क्योंकि संविधान ने उसे भी कुछ दायित्व सौंपे हैं। राज्यपाल को केवल केंद्रीय सरकार के अधिकृत के रूप में ही कार्य नहीं करना चाहिये।

वास्तव में मिली-जुली सरकारों का परीक्षण भारत में अधिक शफल नहीं हो पाया है क्योंकि इसने हमेशा आंतरिक संघर्ष की सम्भावना रखती है जिससे शासन में स्थायित्व की स्थापना नहीं हो सकती है। संयुक्त दलों की सरकार में विभिन्न विचारधारा एवं सिद्धान्तों

के दल मिले रहते हैं जिनमें हमेशा परस्पर विरोधाभास बना रहता है। इसमें दलदल को भी प्रोत्साहन मिलता है। सत्ता के लालच में विधायक एक दल से दूसरे दल में जाकर अपनी प्रतिष्ठा की हानि करते हैं और सरकार को पलटने का पड़पत्र करते हैं। इन परिस्थितियों में सरकार भी संविधान के संरक्षण के दायित्व को पूरा करने में असमर्थ रहती है। राज्यपाल केवल राज्य सरकार का अंग ही नहीं है बल्कि उसका दायित्व है कि वह जनता द्वारा चुनी गई सरकार से सुचारु रूप से कार्य करवा सके। जब जनता के प्रतिनिधि अपने कार्यों में असफल होने लगते हैं तब यह राज्यपाल का संवैधानिक दायित्व है कि संवैधानिक संकट को खत्म करने के लिये आवश्यक कदम उठाये भले ही उसे सरकार को परिवर्तित अथवा भंग ही क्यों न करना पड़े।

टिप्पणियाँ

- 1 K. Santhanam— 'Governor's Role Under Constitution' '*Hindu*' (November 26 1967)
- 2 P. Kodana Rao— 'Powers of the Governor' '*Assam Tribune*' (March 4, 1968)
- 3 Sri Prakash— 'Governors and their Role,' '*Amrit Bazar Patrika*' (April 30 1967)
- 4 Salmond— '*Jurisprudence*' (10th edition), p. 141
- 5 1955 SCR 577 at page 587, '*AIR*' 1955 SC 549 at p. 556
- 6 H. M. Jain— '*Governors in the changed Political Set-up*,' '*Mainstream*' (2 December, 1967)
- 7 Article 130— '*The Draft Constitution of India*' (New Delhi, Government of India Press, 1948)
- 8 एम. वी. पायली— '*भारतीय संविधान*' (1967), पृष्ठ 262
- 9 '*Constituent Assembly Debates*' (Vol VIII), p. 536
- 10 *Ibid.*, p. 537
- 11 *Ibid.*, p. 541
- 12 *Ibid.*, p. 546
- 13 '*The Draft Constitution of India*' (New Delhi, Government of India Press 1948) p. 63
- 14 '*Constituent Assembly Debates*' (Vol VIII), p. 500
- 15 '*The Times of India Directory & Year Book, 1958*, The Times of India Press Bombay
- 16 A. Appadorai— '*President, Governor and Chief Minister*,' '*Indian Express*' (25 December, 1967)
- 17 सम्पूर्णप्रसाद चौधरी— '*साक्षात् समीक्षा*' (अप्रैल-जून 1969 संवैधानिक तथा समुदाय अध्ययन समिति, नई दिल्ली)।
- 18 Ravindra Nath Misra— '*Governor and Dissolution of a Legislative Assembly*,' '*Supreme Court Journal*', (Nov 1967)
- 19 K. L. Kamra— '*Politics in Rajasthan*' '*State Politics in India*,' Iqbal Narain (ed) Meerut 1967 p. 263
- 20 मु. ल. काश्यप— '*राज्यपाल और राज्य की राजनिति*' (1970), पृष्ठ 93

- 22 सम्पादकीय हिन्दुस्तान (7 मार्च 1967 नई दिल्ली संस्करण)
- 23 हिन्दुस्तान (7 मार्च, 1967 नई दिल्ली)
- 24 सुभाष काश्यप— दलबद्ध और राज्यों की राजनीति (1970) पृष्ठ 83
- 25 श्री अटलबिहारी वाजपेयी—अविभाजित प्रस्ताव पर सदन में भाषण 20-3-67 'हिन्दुस्तान' (22-3-67 नई दिल्ली)।
- 26 श्री लोकनाथ मिश्र—यही।
- 27 श्री सुरेन्द्रनाथ टिरोही—यही।
- 28 श्री पी. राधकृति—यही।
- 29 श्री शर्मा—यही।
- 30 श्री भूपेश भुजाल—अविभाजित प्रस्ताव पर सदन में भाषण, 20-3-67 'हिन्दुस्तान' (22-3-67 नई दिल्ली)।
- 31 श्री नाथ पै— हिन्दुस्तान (7-3-67, नई दिल्ली)।
- 32 श्री अटलबिहारी वाजपेयी—लोकसभा में भाषण 28-3-67 'हिन्दुस्तान' (20-3-67 नई दिल्ली)।
- 33 श्री सज्ज—राज्यसभा में भाषण 23-3-67, 'हिन्दुस्तान' (24-3-67, नई दिल्ली)।
- 34 R. Pandey— Governor's Role in changing political set up * Search light (7 May 1967)
- 35 सुभाष काश्यप— दलबद्ध और राज्यों की राजनीति (1970), पृष्ठ 98
- 36 Chetakar Jha— Caste in Bihar Congress Politics * 'State Politics in India' Iqbal Narain (ed) (Meerut 1967 p. 575)
- 37 Goutam Dutta— The Governor and Coalition — 'Movements Religion and Society' (June 1968)
- 38 सुभाष काश्यप— दलबद्ध और राज्यों की राजनीति (1970), पृष्ठ 722
- 39 Aswani K Ray— Political Trends in West Bengal 'State Politics in India' Iqbal Narain (Meerut 1967) p. 293
- 40 Mohan S. Kumarmangalam— Governor's Power to dismiss a Ministry 'Economic and Political Weekly' (January 1968)
- 41 Sarjoo Prasad— Dismissal of Ministers Governor's powers and discretion 'National Herald' (3 Dec 1967)
- 42 सुभाष काश्यप— दलबद्ध और राज्यों की राजनीति (1970) पृष्ठ 362
- 43 Chamanlal Bhikshu— The Unhappy Governors 'Organiser' (19 May 1968)
- 44 P. Chatterji— The Speaker and the Governors 'Manchad' (January February 1968)
- 45 सदन में गृहमंत्री का बक्तव्य डिवाइड' (भोपाय, दिनांक 16-2-1968)
- 46 A. L. Mudaliar— Searchlight on Council Debates (Madras 1960) p. 157
- 47 Prof. J. P. Sarda— 'The Indian Journal of Political Science' (January March 1968) p. 62
- 48 B. R. Purohit— Madhya Pradesh Politics 'State Politics in India', Iqbal Narain (Meerut 1967) p. 181
- 49 सार्थ, 1982 मध्यप्रदेश" साप्ताहिक प्रकाशन 1982, पृष्ठ 222-223
- 50 गृहमंत्री श्री चक्रवर्ती—राज्यसभा में बक्तव्य 24-7-1967 — 'हिन्दुस्तान' (26-7-1967)
- 51 श्री राजनारायण—यही।
- 52 श्री कौल—यही।
- 53 साप्ताहिक दिवसान (30 जुलाई, 1967) पृष्ठ 81
- 54 यही।

55 'हिन्दुस्तान' (नई दिल्ली, 26-7-1968)

56 'साप्ताहिक दिनपान' (30 जुलाई 1967), पृष्ठ 11

57 'स्टेट्समैन' (दिल्ली, 22 जुलाई, 1967)।

विधायकों द्वारा दम परिवर्तन को उचित नहीं कहा जा सकता। परन्तु इसका तात्पर्य यह नहीं है कि इसका फलस्वरूप मंत्रिमण्डल, जो कि अल्पकाल में आ जाता है। अल्पकालीन बनकर रहने का अधिकार रखना है। प्रत्येक सरकार जिसे बहुमत के समर्थन की समस्या है विधानसभा में मुकाबला कर तथा पराजित होने पर उसे त्यागपत्र दे देना चाहिये। परन्तु विधानसभा का महाकाल बरदाश्त यह अपने आपसे बचा नहीं सकती, जैसा कि भोपाल में हुआ। राज्यपाल श्री के. सी. रेड्डी ने कैपी डी बुट्टिनिना से काम लिया जैसा राजस्थान में डॉ. संपूर्णानन्द ने किया था। लेकिन लोकतांत्रिक में श्री चक्रवर्ती का यह कथन कि भोपाल में हुई शगरत से कंट्रोल अवगण नहीं है, भावना और भी विगड़ता है। मध्यप्रदेश के राज्यपाल ने प्रजापत्र के नाम पर जो बड़ा लगा दिया है, उसे कंट्रोल प्रणाली और मुख्यमंत्री श्री विश्व पुन जन-अदालत में जाकर भी नहीं मिटा सकते।

'दि टाइम्स ऑफ इण्डिया' (नई दिल्ली, 22 जुलाई, 1967), सम्पादकीय—

'मध्यप्रदेश कांग्रेस में दूरे दूर विचारकों को मुख्यमंत्री द्वारा बचन सार का लेख देने के विवे, राज्यपाल ने महाकाल कर मंत्रिमण्डल को बदलने का उच्च प्रणाली किया है।'

'दि इण्डियन एक्सप्रेस' (दिल्ली, 22 जुलाई, 1967), सम्पादकीय—

'राज्यपाल श्री के. सी. रेड्डी ने मध्यप्रदेश विधानसभा का महाकाल करके बुट्टिनिना की है और सविनय के अनुमति कर दिया है, यह एक प्रयत्न है। उन्होंने श्री विश्व की सरकार को उठाते से बदले के विवे ऐसा किया है। यह कहना अवश्य होगा कि श्री रेड्डी ने एक और सरकार को कांग्रेस के हाथ से निकालने देने के लिए कंट्रोल की सभा में ऐसा किया है। एक राज्य के मर्यादित प्रमुख को विभिन्न राजनैतिक दलों के बीच निर्दिष्ट नियम ही नहीं होता चाहिये, बल्कि नियमन करके ही नियन्त्रित रहिये।'

'नवभारत टाइम्स' (बम्बई, 22-7-1967)।

राज्यपाल ने विधानसभा स्थिति का कांग्रेस मंत्रिमण्डल को हलचल बचा लिया, परन्तु स्वयं प्रजापत्र के सम्पादक का तर्का यह है कि राज्यपाल मंत्रिमण्डल को हलचल बचा देने और जिसे बहुमत मिलता, उस मंत्रिमण्डल बनाने का अवसर प्रदान करते।'

'ग्री प्रेस जर्नल' (बम्बई, 22-7-1967)।

ऐसा लगता है कि मध्यप्रदेश के राज्यपाल श्री के. सी. रेड्डी ने विधानसभा का महाकाल करके कांग्रेस दल को बुरे दिन देखने से बचा लिया है। राज्यपाल का यह दायित्व था कि वह देखते कि मध्यप्रदेश में कांग्रेस की सरकार सफल होने पर दूसरी सरकार बनना सम्भव है कि नहीं।'

58 यह साप्ताहिक 30 दिसम्बर, 1969 को राजभवन, भापाल में श्री रेड्डी में किया गया था। अनुसंधान का आधार निवर्तमान तथ्य है। आधुनिक अनुसंधान में साप्ताहिक तथ्य सापेक्षी को महत्त्व देने की एक महत्वपूर्ण प्रविष्टि है। व्यावहारिकतः शोध की इस महत्वपूर्ण विधि के अन्तर्गत अनुसंधानकर्ता मुख्यतः तथ्य से प्रत्यक्ष सम्पर्क स्थापित करके महत्वपूर्ण सूचनाएँ प्राप्त करता है। यह सूचनाएँ अधिक ठोस और दृढ़ होती हैं। इस प्रकार के तथ्य-महत्त्व से अध्ययन में गहनता और प्रभावशालिता की वृद्धि होती है।

59 सम्पादक प्रमोद चौधरी—'लोकतंत्र समीक्षा' (अप्रैल-जून 1969, सौधनिक तथा सार्वजनिक अध्ययन मन्दन, नई दिल्ली)।

60 Dalip Singh—'The Indian Journal of Political Science' (January-March 1965)

61 'Tribune' (23 11 1967)

भारत में जिला प्रशासन

भारत जैसे विशाल देश में जहाँ राजकीय इकाईया यूरोप में अनेक सार्वभौम राष्ट्रीय राज्यों से भी क्षेत्रफल में बड़ी हैं, जिला प्रशासन जैसी क्षेत्रीय इकाईयों का अपना महत्व है। ऐतिहासिक दृष्टि से भी भारत में "जिन्हा ध्यवम्या" मध्यकालीन प्रशासनिक व्यवस्था का आधार थी और लगभग तीन शताब्दी तक केंद्र अंग्रेजी प्रभाव एवं शासन के युग में भी इस व्यवस्था ने प्रशासनिक समता एवं राजनीतिक उद्देश्य की प्रगति की दृष्टियों से महत्वपूर्ण उपलब्धियां अर्जित की हैं। अंग्रेजी युग में यह व्यवस्था कितने ही प्रयोगों एवं नीतियों के विपरीत उतार-चढ़ावों से गुजरी है और स्वतंत्रता के इतने वर्षों के बाद भी आज यह प्रशासन के सभी स्तरों पर समान रूप से पाई जाती है कि भारतीय प्रशासन का यह मेकडण्ड अभी काफी लम्बे समय तक आधारभूत प्रशासन के रूप में चलता रहना चाहिए।

लोक प्रशासन की दृष्टि से भारत का जिला प्रशासन एक दुबरी इकाई है। राज्य सरकार की राजधानी से नीचे का क्षेत्रीय प्रशासन होने के नाते जिला प्रशासन सरकार की समग्रता का प्रतिनिधित्व करता है। दूसरी ओर जिला भी यह छोटी इकाई है, जो युगों से भारत में स्थानीय स्वराज्य का प्राकृतिक प्रस्तुत करता रहा है। इस प्रकार सामाजिक एवं राजनीतिक जीवन के दो महत्वपूर्ण कार्य, 'सुरक्षा' एवं 'विकास' जिला प्रशासन की परिधि में आ जाते हैं। प्रशासनिक स्वतंत्रता एवं कार्यक्षमता के लिए इसे जनसंख्या एवं भूगोल की दृष्टि से भी उपयुक्त एवं पर्याप्त इकाई माना जाता है। राज्य एवं केंद्रीय सरकार से मिलने वाले नीति-निर्देशों को जिला प्रशासन कार्यान्वित करता है, किन्तु दूसरी ओर राज्य स्तरीय नीतियों के निर्णय विधायक और यहां तक कि सामद भी राजनीतिक दृष्टि से अपना आधार एवं प्रभाव जिला स्तर से ही ग्रहण करते हैं। पंचायती राज के प्रादुर्भाव ने इस स्तर को सशक्त किया है और जनप्रतिनिधियों की राजनीति के कारण जिला प्रशासन की नोक-शाही लोकतन्त्रीकृत हुई है। नीति निर्माण एवं नीति के क्रियान्वयन में जिला प्रशासन की निर्णायक भूमिका जिला प्रशासन के लिए नये एवं बदलते स्वरूपों की पग प्रस्तुत कर रही है। पुनर्नीति यह है कि राष्ट्रीय राजनीतिक एवं विकासशील अर्थव्यवस्था के सदर्भ में आगे बढ़ती हुई सामाजिक व्यवस्था के साथ प्रशासन की इस आधारभूत इकाई का ताल-मेल कैसे

देनाया जाए? जिला शब्द, व्युत्पत्ति के अनुसार एक फ्रामीसी शब्द 'डिस्ट्रिक्ट' से लिया गया है। यह शब्द स्वयं ही मध्यकालीन लैटिन शब्द 'डिस्ट्रिक्ट' से निकला है। इसका शाब्दिक अर्थ है न्यायिक प्रशासन के उद्देश्य से बनाया गया क्षेत्र। शब्द-कोश में जिले का अर्थ किसी भी उद्देश्य विशेष के लिये किये गये प्रादेशिक विभाजन के रूप में परिभाषित किया गया है। एक समय था जब कि ग्रेट ब्रिटेन में सामन्तों के क्षेत्राधिकार के अधीन प्रदेश को जिले के नाम से पुकारा जाता था। इसका अंग्रेजी रूपान्तर सर्वप्रथम सन् 1776 में क्लकता जिले के दीवान के सन्दर्भ में प्रयुक्त किया गया था। सन् 1894 में सर जार्ज चेस्ती ने लिखा था कि फ्रान्स के डिपार्टमेन्ट की भाँति जिला एक प्रशासनिक इकाई होता है। डॉ के एन बी शान्नी के अनुसार अंग्रेजों ने यह सिद्धान्त फ्रान्मिसी प्रीफेक्ट व्यवस्था से ग्रहण किया तथा इसे ब्रिटिश भारतीय जिला प्रशासन पर लागू किया। यहाँ अपेक्षित प्रश्न यह है कि प्रशासन शब्द से तात्पर्य क्या है। ऑक्मफोर्ड डिक्शनरी ने इसका अर्थ बतलाते हुए लिखा है कि 'प्रशासन सार्वजनिक कार्यों के प्रबन्ध को कहा जाता है।' इसी आधार पर जिला प्रशासन को परिभाषित करते हुए एस एम खेरा लिखते हैं कि "जिला प्रशासन निर्धारित प्रदेश में सार्वजनिक कार्यों के प्रबन्ध को कहते हैं।" ऑक्मफोर्ड डिक्शनरी ने भी जिले को विशेष प्रशासनिक उद्देश्यों के लिये निर्धारित प्रदेश के रूप में परिभाषित किया है। दूसरे शब्दों में यह स्वीकार किया जा सकता है कि जिला प्रशासन से तात्पर्य एक निर्धारित प्रदेश में किये गये सार्वजनिक कार्यों के प्रबन्ध से है। शासन की सुविधा की दृष्टि से हम राज्य को विभिन्न छोटी इकाइयों में बाँट देते हैं। ऐसी ही सुविधा के लिए एक छोटी इकाई है—जिला। यह इकाई कुछ निश्चित उद्देश्यों के लिए हुए निश्चित क्षेत्र में सीमित है। 'जिला प्रशासन' जिले में सरकार के पूरे कार्य करता है। यहाँ सरकार के लगभग सभी अभिकरण, व्यक्तिगत अधिकारी एवं कार्यकर्ता सरकारी कर्मचारी आदि शामिल होते हैं। जिले में सार्वजनिक कार्यों के प्रबन्ध से सम्बन्धित सभी समस्याएँ जैसे विभिन्न प्रकार की पचायतें, ग्रामसभाएँ, न्याय पचायतें, पचायत समितियाँ, नगर-पालिकाएँ, स्थानीय बोर्ड आदि होते हैं।' इस प्रकार जिला प्रशासन जिले में सरकार के समस्त कार्यों का एक सामूहिक स्वरूप है तथा सार्वजनिक कार्यों के प्रबन्ध का जटिल संगठन है। जिला प्रशासन में गैर-सरकारी व्यक्तियों को शामिल नहीं किया जाता। जब एक सरकारी कर्मचारी व्यक्तिगत रूप से कोई कार्य करता है तो वह प्रशासन का भाग नहीं होता। जिला प्रशासन में समस्त अथवा विधानसभा के सदस्यों को भी शामिल नहीं किया जाता, जब तक कि उनके योगदान की विशेष व्यवस्था न की जाए। इसी सन्दर्भ में जिला प्रशासन से सम्बन्धित एक समस्या यह उठती है कि व्यक्ति किस प्रकार यह निर्धारित करे कि कौन-सा भाग प्रशासन का अंग है तथा कौन-सा नहीं, क्योंकि कई बार एक सन्दर्भ में एक प्रशासनिक कार्य प्रशासन के क्षेत्र में आता है, किन्तु किसी अन्य सन्दर्भ में वह प्रशासन के क्षेत्र से बाहर रह जाता है। फिर भी समग्र रूप से यह कहा जा सकता है कि जिला वास्तव में वह व्यवस्था प्रस्तुत करता है जिसके माध्यम से

व्यक्ति एवं सरकार के मध्य सम्बन्ध स्थापित हो सकते हैं। सक्षेप में जिला प्रशासन शासन का एक यह प्रकार है जो लोक प्रशासन के एक भाग के रूप में जिले के निश्चित क्षेत्र में अपना कार्य करता है।

क्षेत्रीय प्रशासन के सन्दर्भ में जिला प्रशासन न केवल एक महत्वपूर्ण इकाई है, साथ ही यह एक सुविधाजनक भौगोलिक इकाई भी है। महत्वपूर्ण तथा सुविधाजनक होने के नाते इस इकाई के अस्तित्व में समय की निरन्तरता देखी जा सकती है। इतिहास के पृष्ठ पलटने पर यह स्पष्ट होता है कि भारत में इस इकाई का अस्तित्व अति प्राचीन काल से रहा है। जिला प्रशासन का समर्थन मनुस्मृति जैसे अनेक ग्रन्थों में मिलता है। मनु ने प्रशासन की सामान्य प्रणाली का वर्णन करते समय अपना वर्णन गाव से शुरू किया है। प्रत्येक गाव का अपना एक अध्यक्ष होता था। हर सौ गावों को मिला कर उनका दायित्व एक सरकारी अधिकारी को सौंप दिया जाता था। सौ गावों का यही धिरे अपना महत्व रखता है। यह व्यवस्था आज भी व्यवस्था से अधिक भिन्न नहीं जान पड़ती। जिले में गावों का नम्बर लगभग बराबर है। भारत के गाव आज लगभग 445 जिलों में बंटे हैं और एक जिले से लगभग 1500 गाव आते हैं। प्राचीन भारत में जहाँ जिले में 100 गाव होते थे, यह स्थिति आज भी कुछ-कुछ मिलती-जुलती प्रतीत होती है।

अकबर के समय में भी जिलों की लगभग यही सीमा रही। इस काल में जिले को सरकार कहा जाता था तथा इसके प्रशासक का नाम मनसबदार था। उसके पास नागरिक तथा सैनिक दोनों प्रकार की शक्तियाँ होती थीं। यह सुदेशर के प्रति उत्तरदाई होता था। परगना उस समय उप-जिले के समकक्ष आता था।

ब्रिटिश काल में भी यह प्रणाली सामान्य रूप से देखी जा सकती है। प्रारम्भ में जब ईस्ट इण्डिया कम्पनी भारत में व्यापार करती थी तो उसके व्यापार का जो एक निश्चित क्षेत्र होता था उसे उसने डिस्ट्रिक्ट कहना शुरू कर दिया। कुछ समय बाद जब उसके हाथों में अन्य अधिकार भी आये तो उसने इसी आधार पर कार्यक्षेत्र बाँटे। चूँकि सेना हर स्थान पर नहीं हो सकती थी अतः जिलाधीश को ही कानून एवं व्यवस्था का जिम्मेदार बना दिया गया। बाद में जब ब्रिटिश सरकार ने भारत पर सीधा प्रशासन करना आरम्भ कर दिया तब भी यह इकाई बनी रही तथा कलेक्टर इस इकाई के एक महत्वपूर्ण कार्यकर्ता के रूप में दायित्व पूर्ति करता रहा। सन् 1772 में बारेन हेस्टिग्स ने राजस्व कानून और व्यवस्था को मिला कर कलेक्टर के पद को सशक्त रूप में प्रस्तुत किया। सन् 1781 में इस पद को और अधिक मजबूत किया गया। फौजदार का पद समाप्त कर उसके कार्य भी कलेक्टर को सौंप दिये गये। सन् 1782 में जान शोरे ने राजस्व, न्याय तथा पुलिस तीनों को मिला दिया किन्तु सन् 1793 में कर्नाजातिस ने राजस्व तथा न्याय को पुनः अलग-अलग कर दिया। इससे कलेक्टर की स्थिति निर्बल हुई। सन् 1812 में होल्ड मेकेन्नी ने न्याय तथा प्रशासन को मिला कर पुनः इस पद को शक्तिशाली बना दिया। सन् 1833 में विलियम

वैटिंग ने इस पद को और अधिक सुदृढ़ बनाने के प्रयास किये। सन् 1858 से 1919 तक के समय में जिला स्तर पर कितने ही कार्य बटे जिम्मे कलेक्टर का कार्यक्षेत्र स्वतः ही बढ़ता गया। सन् 1919 से 1947 तक के स्वतन्त्रता संग्राम के दौरान भी कलेक्टर की स्थिति उत्तरोत्तर मशक्त बनती गई। साइमन कमीशन ने अपनी रिपोर्ट में कलेक्टर को ब्रिटिश राज के आधारभूत तत्त्व के रूप में स्वीकारा तो 1944 में रालेड्स कमेटी ने कलेक्टर के पद को अधिक शक्तिशाली एवं प्रतिष्ठावान बनाने की सिफारिश की। संक्षेप में ब्रिटिश काल में जिला प्रशासन को शासन की एक महत्वपूर्ण इकाई के रूप में स्वीकार करते हुए शासन दिया गया।

स्वतन्त्रता के बाद भी भारत में जिला ही क्षेत्रीय प्रशासन की मुख्य इकाई बना रहा है। जहाँ तक भारतीय संविधान का प्रश्न है, उसमें कहीं भी जिले को प्रशासनिक इकाई बनाने का उल्लेख नहीं है। धारा 233 में न्यायाधीशों की नियुक्ति के प्रसंग में जिला शब्द का प्रयोग अवश्य किया गया है, किन्तु इसके अतिरिक्त कहीं भी इसका नामोल्लेख तक नहीं है। इसलिए जिले में सरकार के सभी कार्यों का संकेत अन्य कानूनी व्यवस्थाओं के अन्तर्गत दिया गया है। इस स्थिति के अन्तर्गत भी जिला भारत में क्षेत्रीय प्रशासन के अन्तर्गत महत्वपूर्ण तथा सुविधाजनक इकाई बना हुआ है जिस पर कि भारत में लोक प्रशासन का ढाँचा केन्द्रीभूत किया जा सकता है। स्वतन्त्रता के बाद जिला प्रशासन के लक्ष्यों, कार्यों तथा दायित्वों में महत्वपूर्ण परिवर्तन आये हैं। इससे उसका कार्यक्षेत्र अधिक विस्तृत तथा स्थिति अधिक मजबूत हुई है। रानु कमेटी की रिपोर्ट में भी यह स्वीकार किया गया है कि जिला-स्तर पर प्रशासन के पुराने तौर तरीकों में पिछले दो दशकों में महत्वपूर्ण परिवर्तन आये हैं। ये परिवर्तन न केवल तौर-तरीकों में बल्कि इसके कार्य क्षेत्र तथा लक्ष्यों में भी देखे जा सकते हैं। विकास के विभिन्न घरणों में जहाँ ब्रिटिश काल में इसका लक्ष्य यथास्थिति बनाये रखना तथा नियन्त्रण एवं सतुलन को प्राप्त करते हुए राष्ट्रीयता की बाढ़ को रोकना था, वहाँ स्वतन्त्रता के बाद जिला प्रशासन को अनेक विकास कार्य तथा कल्याणकारी कार्य सौंपे गये हैं और इसे जन सामान्य के प्रति उत्तरदाई बनाने की दिशा में उपक्रम हुआ है। यथास्थिति के स्थान पर परिवर्तन को महत्ता दी गई है। न्यायिक कार्यों को पृथक् करने का प्रयास किया गया है। स्वतन्त्रता के बाद जिला प्रशासन पर चूँकि अनेक नवीन दायित्व आ गये हैं अतः कलेक्टर के पद को और अधिक मशक्त बनाया जा रहा है। दूसरी ओर वर्तमान में यह प्रश्न भी उठने लगा है कि क्या कलेक्टर के पद को समाप्त किया जा सकता है।¹ ब्रिटिश राज्य की समाप्ति के तुरन्त बाद जहाँ कलेक्टर को अनेक विकास कार्यों का दायित्व सौंपा गया था, वहाँ अब यह कहा जाने लगा है कि कलेक्टर में विकास कार्य ले लिया जाना उपयुक्त रहेगा। स्वतन्त्रता के बाद के काल में जिला प्रशासन के विकास के सन्दर्भ में पचासवीं राज की व्यवस्था भी एक महत्वपूर्ण परिशिष्ट करी जा सकती है। संक्षेप में यह स्वीकारा जा सकता है कि जिला व्यवस्था न

केवल अतीत में ही महत्वपूर्ण अस्तित्व बनाये रखती थी चरन् वर्तमान में भी विभिन्न परिवर्तनों के परिवेश में उसका अपना स्वरूप है जो दिनों-दिन नया होता जा रहा है। जिले के कुशल प्रशासन तथा सामान्य जन से सीधे सम्पर्क के लिए जिले के विभिन्न स्तरों का महत्वपूर्ण स्थान है। जिला प्रशासन का सम्पूर्ण ढांचा एक पदसोपानयुक्त व्यवस्था के रूप में देखा जा सकता है। सामान्यतः इसके स्तर तीन तथा कभी-कभी दो या चार भी होते हैं। ऐसे अधिकांश राज्यों में जिले के तीन स्तर मिलते हैं। प्रथम, जिला इसका मुख्यालय जिले के प्रमुख नगर में होता है। दूसरे, जिले के किसी अन्य स्थान पर उपखण्ड का मुख्यालय और तीसरे, तहसील कार्यालय हैं। ये तीनों स्तर जिले में सामान्य प्रशासन की दृष्टि से बनाये जाते हैं, किन्तु विकास कार्यों के लिये अधिकतर राज्यों में प्रशासन की इकाई ब्लॉक है। सामान्यतः ब्लॉक का क्षेत्र एक तहसील से कम होता है जिसमें लगभग तीस गांव होते हैं। कुछ राज्य ऐसे भी हैं, जहां जिला प्रशासन में उप-खण्ड के स्तर से नीचे कोई स्तर नहीं होता जैसे बंगाल और बिहार। सामान्य प्रशासन के लिये जिले की इकाईयां समान न होकर भिन्न-भिन्न आकार प्रকার की हैं। इसी आधार पर जिले के छ प्रशासनिक क्षेत्र भी स्वीकार किये गये हैं, जिसमें उपखण्ड, तहसील, गांव, नगरपालिका ब्लॉक तथा पंचायत आते हैं। फिर भी जिले में तीन स्तरों पर चलने वाला प्रशासन एक सामान्यता है।

जिला प्रशासन के तीनों चरण-स्तरों पर अधिकारी वर्ग भी उल्लेखनीय है। प्रथम स्तर का क्षेत्राधिकार सम्पूर्ण जिला है तथा इसके अधिकारी हैं जिलाधीश, जिला कृषि अधिकारी, जिला परिषद् के अध्यक्ष, स्वास्थ्य अधिकारी इत्यादि। बड़े जिलों में मध्यवर्ती स्तर भी दो पाये जाते हैं जब कि छोटे जिलों में यह स्तर एक ही होता है। इस स्तर पर तहसील, पंचायत समिति उपखण्ड आदि मिलते हैं। इस स्तर के प्रमुख अधिकारी तहसीलदार, विकास अधिकारी, प्रधान आदि उल्लेखनीय हैं। प्रत्येक तहसील में एक छोटा खजाना या ट्रेजरी भी होती है जिसमें तहसील क्षेत्र के समस्त गांवों का भू-राजस्व जमा होता है। तहसील क्षेत्र के सभी ग्रामों के रेवार्ड्स तहसील कार्यालय में ही रखे जाते हैं तथा उन्हें ठीक रखने का उत्तरदायित्व भी तहसीलदार का ही होता है। तहसीलदार की सहायता के लिए नायब तहसीलदार होता है। समस्त राजस्व कार्यों तथा सरकार द्वारा सौंपे गये अन्य सम्बन्धित कार्यों के लिए तहसीलदार कलेक्टर के माध्यम से राज्य सरकार के प्रति उत्तरदाई होता है। निम्न स्तर पर गांव में ग्राम पंचायतें, मुखिया, पदवारी, ग्राम सहायक आदि आते हैं। ब्रिटिश काल में भी ग्राम प्रशासन को एक स्थानीय इकाई समझा जाता था और उसके मामलों को दूर से निर्देशित किया जाता था। ग्राम स्तर का सबसे अधिक शक्तिशाली अधिकारी सेनापाल है जो ग्राम की भूमि के विषय में सभी प्रकार के हिसाब आदि रखता है। उल्लेखनीय यह है कि ग्राम पंचायतों के निर्माण के पश्चात् अनेक महत्वपूर्ण कार्य एवं दायित्व इन पंचायतों को सौंप दिये गये हैं। जिला प्रशासन की बनावट के सम्बन्ध में प्रशासनिक सुधार आयोग ने अपने महत्वपूर्ण विचार देते हुए वर्तमान व्यवस्था

के प्रति अपरा अमन्तोष व्यक्त किया है। प्रशासनिक सुधार आयोग का कहना है कि हमें कुछ ऐसे अनावश्यक स्तर हैं जो प्रशासन के सरल एवं सुचारु रूप से संचालन के लिए सदैव उपयोगी सिद्ध नहीं होने। आयोग के मतानुसार जिनमें निर्णय लेने वाले स्तर केवल दो ही हो सकते हैं। निर्णय का निम्न स्तर तहसील में स्थित रह सकता है और उच्च स्तर जिले के मुख्यालय में बनाया जा सकता है जिले के निम्न स्तरों को प्रत्यायोजन करना उपयोगी है। अतः यदि जिनमें निर्णय लेने वाले दो स्तर बना दिये जाएं तो राजकीय मता का प्रत्यायोजन समझ हो सकेगा। आयोग ने यह भी सिफारिश की है कि राज्य सरकारों को जिले में तान्त्रिक रखने तरु के कार्यों का विकेंद्रीकरण करने के लिए आवश्यक कदम शीघ्रप्रतिशीघ्र उठाने चाहिए। स्पष्ट है कि वर्तमान व्यवस्था का झुकाव केंद्रीकरण की ओर है जिसका प्रशासनिक सुधार आयोग ने विरोध किया है तथा सत्ता के प्रत्यायोजन पर बल दिया है जो प्रजातन्त्रीय व्यवस्था के सर्वथा अनुकूल एवं अनुरूप है।

जिला प्रशासन जिले के विभिन्न स्तरों पर सरकार के सारे कार्य करता है। अतः ऐसी स्थिति में सरकार के आधारभूत कार्य जैसे कानून और व्यवस्था, राजस्व प्रशासन तथा विकास कार्य आदि जिला प्रशासन के सन्दर्भ में महत्वपूर्ण हो जाते हैं।

कानून और व्यवस्था सभी प्रकार के प्रशासनों का एक महत्वपूर्ण भाग है। जिनके निश्चित क्षेत्र में कानून और व्यवस्था बनाये रखने के लिए कलेक्टर उत्तरदाई होता है। इनके लिए वह दण्डनायक के रूप में कार्य करता है। इसी लक्ष्य की पूर्ति के लिए ममता शक्ति एवं संगठन उसके निर्देशन तथा नियन्त्रण में कार्य करता है। पुलिस अधिनियम की धारा 4 उसे यह शक्ति सौंपती है। जिलाधीश अपने जिले का निरीक्षण भी करता है। जिले का दौरा करते समय वह कानून और व्यवस्था के सम्बन्ध में पंजदारी घटनाओं के बारे में तथा पुलिस के विभिन्न कार्यों के सम्बन्ध में पूछताछ भी करता है। जिलाधीश द्वारा वर्ष में एक बार जिले की पंजदारी रिपोर्ट भी तैयार की जाती है। जिलाधीश के अलावा कानून संहिताएँ विभिन्न प्रकार के मजिस्ट्रेटों की भी व्यवस्था प्रदान करती है, जिन्हें प्रथम, द्वितीय एवं तृतीय श्रेणी के मजिस्ट्रेटों में वर्गीकृत किया गया है। न्यायिक अधिकारी जिला मजिस्ट्रेट प्रथम श्रेणी के दण्डनायक होते हैं। इनके साथ ही जिले में कानून और व्यवस्था में सहायक न्यायपालिका की व्यवस्था भी होती है जिसकी विस्तृत व्याख्या संविधान में प्रस्तुत की गई है। न्यायपालिका की व्यवस्था पदमोपानयुक्त है। जिला इसका प्रारम्भिक स्तर है और इसके सर्वोच्च शाखर पर उच्चतम न्यायालय अवस्थित है। भारत के प्रत्येक राज्य में (पंजाब और हरियाणा को छोड़कर) उसका अपना उच्च न्यायालय है।

उच्च न्यायालय के अधीन जिला न्यायाधीश होता है और जिला न्यायाधीश के अधीन विभिन्न स्तरों के न्यायाधीश होते हैं। जिले की कानून और व्यवस्था से सम्बन्धित एक अन्य महत्वपूर्ण व्यवस्था पुलिस की होती है। भारत के प्रत्येक राज्य में एक सम्पूर्ण पदमोपानयुक्त पुलिस व्यवस्था मिलती है। इस व्यवस्था के सर्वोच्च शाखर पर पुलिस महानिदेशक

होता है। जिले की पुलिस शक्ति का अध्यक्ष पुलिस अधीक्षक होता है जिसके अधीन एक हजार के लगभग पुलिस कर्मी एवं अधिवारी होते हैं। पुलिस उद्देश्यों की पूर्ति के लिए पुलिस अधीक्षक कलेक्टर का सहायक होता है। सहायक पुलिस अधीक्षक के कार्य भी उसके अपने क्षेत्र में लगभग उसी प्रकार के होते हैं जिस प्रकार के पुलिस अधीक्षक के जिना स्तर पर होते हैं। साधारण पुलिस शक्ति के अतिरिक्त जिले में सशस्त्र पुलिस की भी व्यवस्था होती है। संकट के समय, जैसे, साम्प्रदायिक दंगे सार्वजनिक शक्ति भंग होने की वारदातें हत्यादि के समय, जब साधारण पुलिस से कार्य नहीं चलता तो ऐसे अवसर पर सशस्त्र पुलिस को बुलाने की आवश्यकता पड़ती है। जिले की सशस्त्र पुलिस के अतिरिक्त सशस्त्री सेना के हस्ते भी जिलों पर नियुक्त किये जाते हैं। इन दस्तों का प्रयोग स्थानीय आवश्यकताओं के लिए नहीं किया जाता केवल पुलिस महानिदेशक के आदेशानुसार ही राज्य के किसी भी स्थान पर सक्रियतालीन स्थिति से निपटने के लिए ही इनका प्रयोग किया जा सकता है। जिले की एक अन्य व्यवस्था जो कि कानून और व्यवस्था बनाये रखने में सहायक है यह है जेल-व्यवस्था। प्रत्येक जिले में एक केंद्रीय जेल होती है जहाँ कि तुलनात्मक दृष्टि से अधिक लम्बे समय के अपराधी व्यक्तियों को रखा जाता है। हर जिले में एक जिला जेल भी होती है जिसमें उन अपराधियों को रखा जाता है जिनके मुकदमों पर विचार या जाय की कार्यवाही चल रही हो। जेल पर सामान्यतः जिला मजिस्ट्रेट का नियन्त्रण तथा उत्तरदायित्व होता है। यह एक मजिस्ट्रेट का कर्तव्य है कि यह समय पर जेल का निरीक्षण करे तथा यह देखे कि कार्य उचित तरीके से हो रहे हैं अथवा नहीं। इस प्रकार जिले में कानून और व्यवस्था की स्थापना विभिन्न तात्वाओं के फारस्परिक सहयोग एवं सामूहिक कार्य-कलापों के माध्यम से चलती है।

परम्परागत दृष्टि से जिले में राजस्व का प्रशासन सर्वाधिक महत्वपूर्ण माना जाता है। इस कार्य में कलेक्टर की भूमिका केंद्रीय है। प्रारम्भ से ही उसका प्रथम कार्य भू-राजस्व एकत्रित करना रहा है। भू-राजस्व की व्यवस्था मध्ययुग से ही सभी प्रकार के प्रशासनों के लिए धुनौतीपूर्ण व्यवस्था रही है। प्राचीन एवं मध्य युगों में स्थानीय नरेश कृषि उत्पादन का एक निश्चित भाग स्वयं ग्रहण किया करता था। इसके बदले में वह अपनी प्रजा को सुरक्षा प्रदान करता था। इस काल में राजस्व प्रशासन की दो प्रमुख विशेषताएँ थीं प्रथम, तो भू-राजस्व की मात्रा भूमि की वास्तविक ऊपज पर निर्भर करती थी और दूसरे राजा और किसान के बीच सीधा सम्बन्ध था।

मुगल काल में राजस्व का भुगतान नकद धुना के रूप में लिया जाने लगा। यह प्रथा प्राचीन परम्परा से भिन्न थी। मुगलकाल में राजस्व के तीन प्रमुख आधार थे (अ) भूमि का क्षेत्रफल क्या है? (ब) फसल का स्वरूप क्या है? और (स) भूमि का उपजाऊपन कैसा है?

ब्रिटिश काल में ईस्ट इण्डिया कम्पनी ने भी किसानों की भूमि पर कर आरोपित किया। इस काल में भू-राजस्व की दृष्टि से सभूत देश में एकरूपता नहीं थी। कुछ क्षेत्रों

में जमींदारी व्यवस्था थी तो कुछ में रैयतवादी व्यवस्था थी। वर्तमान व्यवस्था में भी मुगलकालीन व्यवस्था की अधिकांश विशेषताएँ न्यूनाधिक परिवर्तन के साथ स्वीकार कर ली गईं। भू-राजस्व के सम्बन्ध में जिला प्रशासन द्वारा अपनाई जाने वाली प्रक्रियाएँ मुख्य रूप से तीन हैं।

1. भूमि रेकार्ड्स की व्यवस्था

किसी भी जिले में समुचित राजस्व व्यवस्था के लिये भूमि रेकार्ड आधारभूत दस्तावेज हैं। भूमि रेकार्ड्स को तैयार कर उसे बनाये रखना एक प्रक्रिया विशेष चाहता है। यह एक क्रमिक कार्यवाही का परिणाम होती है जिसके विभिन्न सोपान निम्न हैं—

सर्वप्रथम जिन भूमि का रेकार्ड तैयार करना होता है उसका सर्वेक्षण किया जाता है। इसके बाद नक्शे बनाये जाते हैं तथा विभिन्न प्रकार की भूमियों का वर्गीकरण किया जाता है। भूमि के वर्गीकरण द्वारा विभिन्न प्रकार की भूमियाँ पहचानी जाती हैं और इन्हीं प्रकारों के आधार पर राजस्व की दरों में अन्तर स्थापित किया जाता है। प्रारम्भ में कार्य की सरलता की दृष्टि से भूमि को तीन भागों में वर्गीकृत किया जाता है : (1) श्रेष्ठ, (2) मध्यम, तथा (3) निकृष्ट।

नक्शे बनाने के बाद आवश्यक सूचनाओं को अंकित करने के लिए अनेक रजिस्टर बनाये जाते हैं। इनमें प्रत्येक किमान के व्यक्तिगत खेतों तथा जोत की व्यापक सूचनाओं सहित भूमि सम्बन्धी विभिन्न अधिकारों का उल्लेख रहता है। किसी भूमि के टुकड़े पर एक व्यक्ति के अधिकारों का स्वयं कई प्रकार का हो सकता है। अधिकार की प्रवृत्ति के दरे में अनेक प्रकार के विवाद उत्पन्न हो सकते हैं। रजिस्टर में वर्णन होने के कारण इन विवादों का निपटारा करना सरल हो जाता है।

तीसरे स्तर पर एक ऐसा रजिस्टर भी बनाया जाता है, जिसमें प्लॉट की बड़ी सख्या अंकित की जाती है जो उसके नक्शे में है। इस रजिस्टर में भू-खण्ड का निश्चित क्षेत्र, श्रेणी तथा प्रत्येक मौसम में उगाई जानी वाली फसल आदि का विवरण रहता है। इसमें यह भी लिखा जाता है कि वर्तमान में भूमि पर खेती कौन कर रहा है और भूमि पर कानूनी कब्जा किस व्यक्ति का है? इस रजिस्टर एवं नक्शों पर ही जिले की सारी भू-राजस्व व्यवस्था निर्भर करती है। अतः इन कागजों को परिपूर्ण एवं सटीक रखा जाता है। यह कार्य कलेक्टर का माना जाता है। यह एक निरन्तर चलने वाला कार्य है क्योंकि इसमें सशोधन, परिवर्तन, प्रमाणीकरण एवं सर्वेक्षण होते रहते हैं। भू-राजस्व की छाँटे कोई भी व्यवस्था हो उसके लिए लैंड-रेकार्ड्स का होना तथा बनवाया जाना तथा सशोधित किया जाना अनिवार्य है।

2. भू-राजस्व का निर्धारण

भू-राजस्व का निर्धारण एक जटिल कार्य है क्योंकि भू-राजस्व निर्धारण कर बढ़ाने

अथवा घटाने या माफ करने से सम्बन्धित सभी प्रस्तावों का या तो जन-समर्थन मिलता है या फिर उसका विरोध किया जाता है। अतः ऐसी स्थिति में सरकार निर्णय लेते समय किसान तथा विरोधी दलों की प्रतिक्रिया का अनुमान लगा कर समुचित नीति निर्धारित करती है।

भू-राजस्व निर्धारण के लिए जिला प्रशासन द्वारा प्रायः दो प्रक्रियाएँ अपनाई जाती हैं। प्रथम प्रक्रिया उपज के भाग के रूप में निर्णय करना है। यह अत्यन्त सरल तथा प्राचीन व्यवस्था है। उपज को राजस्व निर्धारण का भौतिक आधार भी कहा जाता है। यद्यपि ब्रिटिश शासन काल में राजस्व निर्धारण नकद मुद्रा के रूप में होने लगा था, किन्तु अनेक देशी रियासतों में उपज के भाग के रूप में राजस्व देने की प्रक्रिया अपनाई जाती रही। इस प्रक्रिया का लाभ यह है कि इसमें कर की मात्रा का वास्तविक उपज से सीधा सम्बन्ध है। इसका भुगतान कृषक आसानी से कर सकता है क्योंकि फसल खराब होने पर राजस्व का भुगतान भी अपेक्षाकृत उतना ही कम हो जाता है। इस व्यवस्था में हानि यह है कि यह किसान तथा सरकार दोनों को अनिश्चितता की स्थिति में रखती है। न सरकार यह जान पाती है कि उसे कितना राजस्व प्राप्त होगा और न ही किसान यह निश्चित कर पाता है कि उसे अपनी उपज में से किनारा राजस्व सरकार को देना पड़ेगा।

भू-राजस्व के निर्धारण का दूसरा तरीका नकदी के रूप में है। खेत में छाड़े उपज कितनी ही हो, किसान को निर्धारित राजस्व चुकाना ही होता है। यह राशि कुछ वर्षों के लिए एक बार में ही तय कर ली जाती है। इस प्रक्रिया की हानि यह है कि इसमें परिवर्तित परिस्थितियों का ध्यान नहीं रखा जा सकता, किन्तु इस व्यवस्था का लाभ यह है कि यह सरकार तथा भू-स्वामी दोनों को निश्चितता प्रदान करती है और जिला प्रशासन स्याई नीतियाँ बना सकता है।

भू-राजस्व के सम्बन्ध में एक प्रश्न यह भी उठता है कि इसकी मात्रा कितनी होनी चाहिए। भारतीय मनीषी मनु के अनुसार राजा अपनी प्रजा से उपज का बारहवें से आठवें भाग तक राजस्व ले सकता है। अकबर के शासन-काल में राजस्व की मात्रा उपज की एक तिहाई से एक चौथाई भाग तक थी। ब्रिटिश काल में राजस्व की मात्रा समय के साथ साथ उत्तरोत्तर बढ़ती रही। स्वतन्त्र भारत में भू-राजस्व का निर्धारण करते समय भूमि की प्रकृति, स्थिति एवं सम्भावनाओं का ध्यान रखते हुए राज्य सरकारों ने जिला प्रशासनों को नये कानून, नई नीतियाँ एवं नये नियम आदि देकर प्रगति की दिशा में उचित कदम उठाया है।

3. भू-राजस्व का संग्रह

भू-राजस्व का कार्य कलेक्टर तथा उसके सहायक स्टाफ द्वारा किया जाता है। इस कार्य को उचित ढंग से सम्पन्न करने तथा करवाने के लिए निम्न सिद्धान्त उल्लेखनीय हैं।

प्रथम सिद्धान्त यह है कि जितना राजस्व निर्धारित किया जाए उतना ही उसे वसूल

किया जाए। इसमें किसी भी तरह की ढील देने से राजस्व सग्रह करना कठिन बन जाता है। दूसरा सिद्धान्त यह है कि राजस्व का सग्रह समय पर किया जाए घुँकि समय चूक जाने पर सग्रह कठिन बन सकता है। किसान की स्थिति फसल के बाद अच्छी होती है अतः राजस्व वसूली का भी यह समय रखा जाना चाहिए। तीसरे, यदि किसी कारणवश भू-राजस्व पूर्णतः अथवा आंशिक रूप से एकत्र नहीं करना हो तो उसकी सूचना तुरन्त दी जानी चाहिए। यदि राजस्व भाफ करना है तो इसे अविलम्ब प्रभावी बनाना चाहिए जिससे कि वांछित फल मिल सके।

संगठन

भू-राजस्व को नियमानुसार तहसील में जमा कराया जाता है। यहाँ के मुख्य अधिकारी (तहसीलदार) को कुछ राज्यों में उपराजकोष अधिकारी भी कहते हैं। घुँकि तहसील तक जाने में किसान का पर्याप्त समय और धन का अपव्यय होता है और ग्रामीण जनता के लिए यह कठिनाई का कार्य है, अतः ग्राम अधिकारी सम्बन्धित गावों में जाकर राजस्व एकत्रित करते हैं। स्वतन्त्रता से पूर्व देश के विभिन्न भागों में एक से ग्रामीण प्रशासन की व्यवस्था थी, किन्तु स्वतन्त्रता के बाद इसमें व्यापक परिवर्तन कर दिये गये हैं तथा इसे प्रजातन्त्र के अनुरूप ढालने का भी प्रयत्न किया गया है। भू-राजस्व से सम्बन्धित अधिकारियों के संगठन में क्रमशः कलेक्टर, सब-डिविजनल ऑफिसर, तहसीलदार, नायब तहसीलदार, रेवेन्यू इन्स्पेक्टर तथा पटवारी आदि अधिकारी आते हैं। सामान्यतः भू-राजस्व एकत्रित करने वाले संगठनों को दो भागों में बाँटा जा सकता है। प्रथम, ग्रामीण स्तर का संगठन तथा दूसरे, ग्रामीण स्तर के ऊपर का संगठन।

ग्रामीण स्तर के संगठन में स्थित अधिकारी प्रत्येक राज्य में और एक ही राज्य में विभिन्न जिलों में अलग-अलग नामों से पुकारे जाते हैं। ग्रामीण स्तर पर राजस्व एकत्रित करने वाले कुछ उत्तरदाई अधिकारियों के नाम हैं—राजस्व पटेल, पुलिस पटेल, सेठ सनाईज आदि। ग्रामीण स्तर के ये अधिकारी अभी भी प्रायः वंश परम्परागत होते हैं। इनका वेतन उनके काम को देख कर अथवा कुछ प्रतिशत कमीशन के रूप में निश्चित कर दिया जाता है। ये अधिकारी अपने वेतन से सतुष्ट नहीं रह सकते। सरकार भी इन पर किये गये व्यय का अपव्यय ही मानती है। यही कारण है कि इन वंश परम्परागत अधिकारियों के स्थान पर अब सभी राज्यों में सदैधानिक कर्मचारी नियुक्त किये जाने लगे हैं।

ग्रामीण स्तर के ऊपर का भू-राजस्व से सम्बन्धित संगठन जिला एवं तहसील स्तर के अधिकारियों का होता है। जिले का अध्यक्ष कलेक्टर भू-राजस्व एकत्रित करने के सम्बन्ध में अपनाई जाने वाली नीति व्यवस्थापन अथवा सरकारी निर्देशों द्वारा स्पष्ट करता है। बहुत कम मामलों को कलेक्टर से ऊपर के अधिकारियों तक भेजा जाता है। गांव तथा जिले के बीच की महत्वपूर्ण प्रशासनिक इकाई तहसील है। इस दृष्टि से तहसीलदार एक महत्वपूर्ण अधिकारी है। तहसीलदार की सहायता के लिए उसके अधीनस्थ कर्मचारी होते हैं जिनमें

नायब तहसीलदार, कानूनगो, पटवारी आदि प्रमुख हैं। इनका कार्य अपने-अपने निर्धारित गावों के प्राचीन अधिकारियों के कर्तव्यों की देख-रेख करना है।

कानूनी शक्तियाँ

भू-राजस्व एकत्रित करना कठिन कार्य है। अतः राजस्व दसूल करने वाले अधिकारियों को अनेक कानूनी शक्तियाँ प्रदत्त की गई हैं। यदि कोई भू-स्वामी भू-राजस्व न दे तो उसके विरुद्ध कानूनी कार्यवाही की जा सकती है। मुख्यतः ये कानूनी कदम निम्न हो सकते हैं—पहले उसे इस सम्बन्ध में लिखित में कानूनी नोटिस दिया जाता है। राजस्व की बकाया दसूल करने के लिए सम्बन्धित भूमि को जब्त किया जा सकता है। भू-राजस्व न देने वाले की घण सम्पत्ति तथा उसकी अपल सम्पत्ति को बंटा भी जा सकता है। इन प्रक्रियाओं में से एक या अधिक को बकाया राजस्व की वसूली के लिए अपनाया जा सकता है। कानून द्वारा भू-राजस्व न देनेवाले को बन्दी बना कर जेल भेजने का भी प्रावधान है, किन्तु साधारणतया इस प्रक्रिया को नहीं अपनाया जाता। भू-राजस्व दसूल करने से सम्बन्धित कानूनों में यह व्यवस्था है कि सरकार को इसके लिए किस्त बांध देनी चाहिये तथा प्रत्येक किस्त के लिए अन्तिम तारीख निर्धारित कर देनी चाहिये। यदि इस तारीख तक भी किस्त जमा नहीं की जाए तो कठोर तरीके अपनाये जा सकते हैं।

कृषि आय कर

राजस्व के अन्तर्गत आयकर, वित्री कर, कोर्ट फीस आदि हैं। इसमें साथ ही कृषि आय कर भी इसमें शामिल माना गया है। कृषि कर तथा वित्री कर को तुलनात्मक दृष्टि से नया माना गया है।" आय कर विभाग केंद्रीय सरकार का विभाग है। इसके साथ ही राज्य सरकार की तरफ से जिला स्तर पर एक या एक से अधिक आयकर अधिकारी अपने-अलग स्टाफ के साथ नियुक्त होते हैं। वित्री कर की प्राप्ति के लिए विभिन्न राज्यों में विभिन्न तरीके हैं। इसकी व्यवस्था के लिए वित्री कर अधिकारी होते हैं। जहाँ तक कृषि आय कर का सम्बन्ध है यह ब्रिटिश काल में ही शुरू हो चुका था। 1935 के अधिनियम में प्रान्तों द्वारा कृषि आय कर लगाने की व्यवस्था की गई थी। स्वतंत्र भारत में बम्बई, मद्रास, मैसूर आदि राज्यों ने कृषि कर प्रारम्भ किया। इससे पूर्व कृषि आय को इस आधार पर मुक्त रखा जाता था कि इस पर भू-राजस्व के रूप में पहले ही कर लगा होता है। अतः इस दिशा में दोहरा कर नहीं लगाया जाना चाहिये। इस सम्बन्ध में भारत सरकार द्वारा नियुक्त राज कमिटी ने यह प्रस्ताव रखा कि एक निश्चित राशि से अधिक कृषि आय पर कृषि आय कर लगाना चाहिये। संविधान के समाजवादी उद्देश्यों को ध्यान में रखते हुए इस प्रस्ताव को वापस ले लिया जाना चाहिये।

भूमि-सुधार

भारत की वर्तमान व्यवस्था में भूमि सुधार अपेक्षित है। अगर भूमि सुधारों को स्पष्ट

रूप से देखा जाए तो इसके उद्देश्य, लक्ष्य तथा सिद्धान्त वे ही हैं जो हमारे संविधान में दिये गये हैं। इसके मुख्यतः दो उद्देश्य हैं—

(अ) भूमि सुधारों के माध्यम से सामाजिक व आर्थिक सुधारों की दिशा में प्रगति हो जो कि हमारी नीति-निर्देशक सिद्धान्तों के सन्दर्भ में महत्वपूर्ण हैं।

(ब) दूसरा इसका लक्ष्य भूमि उत्पादन में वृद्धि करना है। जहां तक प्रथम सुधार या सामाजिक व आर्थिक न्याय की भाग का सम्बन्ध है वहां यह इस तथ्य से आवद्ध है कि किमान के क्षेत्र को सुरक्षा प्राप्त हो तथा भूमि के किरायों पर नियन्त्रण रखा जाए। इसमें सम्बन्धित कानून बहुत से राज्यों में या तो बने ही नहीं हैं और यदि बने भी हैं तो लागू नहीं किये जा सके हैं। किन्तु भारत की स्थिति में यह व्यवस्था अधिक उचित नहीं जान पड़ती। इस लक्ष्य की पूर्ति के लिए विभिन्न तरीके अपनाये जा सकते हैं।"

एक तरीका तो यह है कि किमान भूमि पर अपना अधिकार घोषित कर दे और भू-स्वामी को पैसा क्रिस्तों में चुकाता रहे अथवा सरकार से अधिकार लेकर तथा किमान द्वारा उसका पैसा देने पर उसी किमान को भूमि का स्वामित्व प्रदान किया जाए। इसके लिए दूसरा मार्ग भी अपनाया जा सकता है जबकि किरायेदार को मालिक घोषित कर दिया जाए व भू-स्वामी को मुआवजा दे दिया जाए। विभिन्न राज्यों में विभिन्न तरीके अपनाये गये हैं जैसे कि गुजरात, राजस्थान और मध्यप्रदेश में सरकार ने पहला तरीका अपनाया। किसानों का स्वामित्व घोषित कर दिया गया तथा किसानों को ऋण चुकाने की क्रिस्तों में व्यवस्था की गई है। भूमि सुधारों के अन्तर्गत भू-सीमा बन्दी के कदम भी उठाये गये हैं। ये सीमा अनेक राज्यों में भिन्न-भिन्न है।

भूमि सुधारों के सम्बन्ध में एक अन्य महत्वपूर्ण तत्व यह है कि विधैलियों को समाप्त किया जाए। यह कदम किमान की सामाजिक व आर्थिक दुर्बलता को दूर करने के लिए एक महत्वपूर्ण कदम है। इन विधैलियों की समाप्ति के बाद ही किमानों के स्वामित्व के अधिकारों की व्यवस्था की जानी चाहिए।

राहत कार्य—फसल खराब होने पर अथवा बाढ़, सूखा या अन्य किसी प्रकार के सकट आने पर भू-राजस्व को माफ किया जा सकता है। प्रायः सभी राज्यों में इस प्रकार की रिषायत देने की व्यवस्था है। ब्रिटिश राज के प्रारम्भ में राहत कार्यों की व्यवस्था बहुत कम थी। 1905 में भारत सरकार ने राज्य सरकारों के निर्देशन के लिए सामान्य आदेश प्रसारित किये जिसमें यह कहा गया है कि राहत कार्य सभी गांवों में एक रूप से लागू किये जाने चाहिए तथा यह राहत तभी लागू की जानी चाहिए जब कि फसल आधी से अधिक नष्ट हो गई हो। जो भी राहत राजस्व में दी जाए वह सग्रह से पूर्व ही घोषित की जानी चाहिए। इस घोषणा के बाद ब्रिटिश प्रान्तों में भी राहत कार्य प्रारम्भ हुए। स्वतन्त्र भारत में राजस्व में राहत कार्यों के लिए कानूनी व्यवस्था है। जहां ऐसा नहीं है वहां कार्यपालिका के निर्देशों द्वारा राजस्व माफ कर दिया जाता है। भू-राजस्व के निम्नस्वन की मात्रा ऊपर

की मात्रा पर निर्भर करती है। उल्लेखनीय है कि भू-राजस्व के निलम्बन के सम्बन्ध में एकरूपता अपेक्षित है जिसे राज्य के सभी भागों में समान रूप से अपनाया जाना चाहिए।

जिला प्रशासन-विकास का नया सन्दर्भ

वैसे तो विकास एवं जन-कल्याण सदैव से जिला प्रशासन के क्षेत्र रहे हैं, किन्तु स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद विशेषतः पञ्चवर्षीय योजनाओं के माध्यम से विकास का जो दशक प्रशासन पर पड़ा उसने जिला प्रशासन के सम्मुख एक नया प्रगतिविह्वल लगा दिया है। केन्द्र सरकार के निर्देशन पर पहले यह विकास प्रयास 'सामुदायिक विकास योजना' के रूप में जिला प्रशासन के साथ जोड़ा गया।¹² कालान्तर में पंचायती राज की योजना से इस विकास आयोजना को एक नया अर्थ दिया गया। श्री मुखर्जी की धारणा है कि पंचायती राज सामुदायिक विकास योजना का विस्तार है और उसकी सफलता का प्रतीक भी। किन्तु श्री बलधन्तराज मेहता पंचायती राज पर अपने प्रतिवेदन में ऐसा कहते हैं कि जिला प्रशासन की सामुदायिक योजना क्षेत्र में घनघोर असफलता को देखते हुए यह आवश्यक हो गया था कि उसके स्थान पर पंचायती राज की स्थापना की जाए जो जिला प्रशासन के अधीन न होकर उसका सहयोगी हो।¹³

सामुदायिक विकास योजना का उद्देश्य गावों के सामाजिक तथा आर्थिक स्तर को उन्नत करना था। ये कार्यक्रम जनता में ऐसी जागृति उत्पन्न करना चाहते थे, जो विकास कार्यों की आवश्यकताओं को स्वयं समझ सकें तथा उनकी सहस्रता के लिए इन योजनाओं में सक्रिय योगदान दे सकें। इसके लिए यह अपेक्षित था कि ग्रामीण क्षेत्रों में रहने वाला सरकार का सेबीदर्ज बड़ा के लोगों में उनकी अपनी स्थिति के प्रति जागृति उत्पन्न कर उन्हें यह सुझावे कि वे अपने स्वयं के प्रयासों से अपनी स्थिति में सुधार ला सकते हैं। अतः ग्रामीणों को वाछनीय तकनीकी ज्ञान और आर्थिक सहयोग प्रदान करना इस कार्यक्रम का लक्ष्य था। इच्छाजनित प्रयास की सहायता एवं सरकारी पक्ष-प्रदर्शन इन सामूहिक योजनाओं के कार्यक्रमों की दो विशेषताएँ थीं।

सामुदायिक विकास कार्यक्रम, जो कि विभिन्न क्षेत्रों में प्रारम्भ किये गये—कृषि, सिंचाई, सामाजिक शिक्षा, संचार साधन, वैद्यकीय कला उद्योग आदि क्षेत्रों से सम्बन्धित रहे हैं, स्वाभाविक था कि इसके लिए प्रशासनिक संस्थानों का निर्माण भी इसी आधार पर किया जाता। सरकार की अनेक इकाइयों तथा विभागों से जुड़े होने के कारण इनकी सफलता के लिए राष्ट्रीय, राजकीय एवं जिले के सभी स्तरों पर सम्बन्धकारी समितियों का निर्माण किया गया। जिला स्तर पर सामुदायिक विकास छण्ड के नाम से एक पुष्क प्रशासनिक इकाई की भी रचना की गई, जो कि इन सभी विभागों के सामान्य अधिकारण के रूप में कार्य करती रही है।

अधिकतर राज्यों में विकास प्रशासन के लिए ब्लॉक को इकाई बनाया गया है। इसका क्षेत्र तहसील या उससे कुछ कम होता है। अतः विकास कार्य इस स्तर से आरम्भ करना

अधिक आसान होता है। सामुदायिक विकास कार्यक्रम 1958 से पूर्व तीन विभिन्न स्तरों पर क्रियान्वित किये जा रहे थे। इसी आधार पर लगभग सभी राज्यों में ब्लॉक के भी तीन स्तर बनाये गये थे।

1. पूर्व प्रसार स्तर

यह स्तर प्रारम्भ में एक वर्ष का था। इसमें कृषि विकास के लिए अनेक उपयोगी कार्यक्रम अपनाये जाते थे। इस काल में ब्लॉक स्तर पर कुछ कर्मचारियों को प्रारम्भिक सर्वेक्षण के लिए भेज दिया जाता था जो गांव में कृषि सम्बन्धी प्रयोग प्रदर्शन भी प्रारम्भ करते थे।

2. प्रथम स्तर

एक वर्ष के उपरान्त ब्लॉक प्रथम स्तर में प्रवेश करता तो प्रथम स्तर का कार्यक्रम पांच वर्ष चलाया जाता था। इस समय में विकास कार्य को आगे बढ़ाने का प्रयत्न किया जाता था तथा ब्लॉक एवं जिला स्तर पर पचासत ग्रामीण सहकारी समितियों तथा अन्य संगठनों को स्थापित कर विकास कार्यों को सुनियोजित किया जाता था।

3. द्वितीय स्तर

यह धरण-स्तर अन्तिम पांच वर्ष चलता था। इस समय में विभिन्न विकास संगठनों को ग्रामों के सामाजिक व आर्थिक विकास का समूचा दायित्व सौंप दिया जाता था। इस काल में इन संगठनों से यह अपेक्षा की जाती थी कि वे बिना सरकार की वित्तीय सहायता के अपने ही साधनों से विकास कार्यक्रमों को अपनाते रहेंगे। 1958 में कुछ छण्ड प्रथम-धरण समाप्त कर दूसरे तथा अन्तिम स्तर पर पहुँचे। यद्यपि इस काल में बजट कम कर दिया गया, किन्तु उसे पूर्णतः समाप्त नहीं किया गया। द्वितीय स्तर को पूरा करते ही ब्लॉक स्वयं विकास कार्यों के लिए वित्तीय व्यवस्था करने में सक्षम हो जाता था। इसलिए इस स्तर के बाद सरकारी सहायता के स्थान पर आत्म-सहायता को प्रोत्साहन किया जाना था।

सामुदायिक विकास कार्यक्रमों को संचालित करने के लिए केन्द्र से लेकर ग्रामीण स्तर तक विकास संगठनों की व्यवस्था की गई थी।

केन्द्रीय स्तर पर सामुदायिक विकास एवं सहकारिता मंत्रालय इस कार्यालय के लिए उत्तरदाई था। मूल नीति से सम्बन्धित प्रश्नों का निर्णय उच्च शक्तिप्राप्त केन्द्रीय समिति द्वारा किया जाता था। इसकी अध्यक्षता छात्र एवं कृषि मंत्रालय द्वारा की जाती थी।

राज्य स्तर पर विकास कार्य राज्य विकास समितियों द्वारा किया जाता है। इन समितियों के सदस्य विकास विभागों के मन्त्री होते हैं। मुख्यमंत्री इन समितियों की अध्यक्षता करता है।

जिला स्तर पर विकास प्रशासन की दृष्टि से जिला परिषद् जिले का सर्वोच्च और महत्वपूर्ण जनतांत्रिक संगठन है। जिला परिषद् एक प्रकार से जिले के अनुभवी लोगों का

संगठन है। जिलों की पचायत समितियों के अध्यक्ष उस क्षेत्र के लोक सभा के सदस्य सहकारी बैंक के अध्यक्ष और जिला-अधिकारी पदेन सदस्य हैं। जिला अधिकारी को वोट देने का अधिकार नहीं है। दूसरे जिला स्तर के अधिकारी परिषद् की कार्यवाही में भाग ले सकते हैं।

जिला परिषद् समितियों के कार्यों का निरीक्षण कर उसके कार्यों में सामंजस्य स्थापित करती है। यह सभी पचायत समितियों के आय-व्यय की देखभाल कर राज्य सरकार द्वारा जिले के लिए जो अनुदान प्राप्त होते हैं उन्हें विभिन्न समितियों में वितरित करती है। जिला परिषदों को यह भी अधिकार है कि वे किसी पचायत समिति के आय-व्यय को अपनी राय के साथ उसमें सशोधन कर वापस कर दें। इसके लिए एक निश्चित अवधि के अनुसार उन्हें बजट सौदा देने होते हैं। यदि समय के भीतर बजट प्राप्त न हुआ तो जिलाधीश को यह अधिकार है कि वह पचायत समितियों को आवश्यक रकम खर्च करने की अनुमति दे दें।

जिला स्तर पर विकास अधिकारियों के रूप में जिलाधीश की स्थिति महत्वपूर्ण है। यह परिषद् का पदेन सदस्य और जिला विकास अधिकारी है। भारत की सामुदायिक विकास योजनाओं के प्रतिनिधि के रूप में उसकी यह जिम्मेदारी है कि वह यह देखे कि पचायत समितियाँ, जिला परिषदें एवं ग्राम पचायतें सभी ठीक प्रकार से गठित की जाएँ। यह इन सबके काम में समन्वय स्थापित कर यह प्रयास करता है कि प्रत्येक जिले की योजनाएँ राज्य की पूर्ण योजना के साथ के भीतर ठीक प्रकार से तैयार की जाएँ। यह इस बात के लिए भी जिम्मेदार है कि जिला परिषद् के निर्णय उचित प्रकार से व्यवहार में लाये जाएँ। इसका तात्पर्य यह नहीं है कि उसे दिन-प्रतिदिन के कार्यों में बाधा पहुँचानी पड़े। उसका कार्य तो केवल यह देखना है कि छण्ड विकास अधिकारी अपनी शक्तियों का दुरुपयोग न करें।

छण्ड-स्तर पर पचायत समितियाँ इस कार्यक्रम के लिए जिम्मेदार होती हैं। पचायत समिति के नियुक्त सरपंच, महिलाएँ एवं अनुसूचित जातियों का प्रतिनिधित्व करने वाले कुछ सदस्य होते हैं। इस स्तर के संगठन में छण्ड-विकास अधिकारी, प्रसार अधिकारी, शिक्षा अधिकारी एवं विभिन्न ग्राम सेवक होते हैं।

छण्ड विकास अधिकारी छण्ड-स्तर पर सर्वाधिक प्रभावशाली अधिकारी है। यह प्राप्त राज्य प्रशासनिक सेवा का सदस्य होता है। छण्ड विकास अधिकारी का यह उत्तरदायित्व है कि वह विकास कार्यक्रम के उद्देश्य, तरीके एवं विषय वस्तु को स्पष्ट करने का हर सम्भव प्रयास करे। वह विभिन्न कार्यक्रमों से सम्बन्धित धन-खर्च करने के लिए जिम्मेदार है। इसके लिए वह समुचित लेखा-जोखा तैयार करता है। वह विकास कार्यक्रमों को इस प्रकार व्यवस्थित करता है कि पूर्व का कार्यक्रम ग्रामीण समाज को क्रमशः हस्तान्तरित किया जा सके। यह प्रशासन को समुचित रूप से चलाने के लिए समय-समय पर स्टाफ की

घेटों मुन्नाता है जिम्मे उन्हे उच्च अधिकारियों द्वारा भेजे गये आदेशों से परिचित कराया जा सके।

खण्ड एव ग्रामीण स्तरों पर अनेक प्रसार सगठन भी मगठित किये जाते है, जो व्यावहारिक अनुसधानो स गाव वालों को परिचिन करवाते हैं। प्रमार अधिकारी के कार्य को दो भागों में विभाजित किया जा सकता है। सामान्य कार्य एव विशेष कार्य। कुछ कार्य सभी प्रसार अधिकारियों को सामान्य रूप से सम्पन्न करने हांते है, जैसे खण्ड विकास अधिकारी को परामर्श और सहायता प्रदान करना है। ये शोध सम्पानों की खोजों के आधार पर जनता एव विकास सगठनों को सभी उपलब्ध तकनीकी ज्ञान एव आकडे प्रदान करते है। ये अपने क्षेत्र के मयस्त कार्यक्रमों की मूचना का मग्रह एव प्रसारण करते है। इस प्रकार के सामान्य कार्य प्राय सभी विकास अधिकारी करते हैं। इन कार्यों के अतिरिक्त प्रत्येक प्रमार अधिकारी अपने पियय सम्बन्धित विशेष कार्य भी सम्पन्न करता है। उदाहरण के लिए कृषि प्रमार अधिकारी, जिला एव क्षेत्रीय स्तर के कृषि सम्बन्धी शोध सम्पानों के कार्यों का निरन्तर अध्ययन करता रहता है। समाज शिक्षा के प्रमार अधिकारी प्रौढ शिक्षा के लिए कक्षाएं आयोजित करते हैं। सहकारिता प्रसार अधिकारी नई सहकारी समितिया बनाने में सहायता देते है। पचायत प्रमार अधिकारी नई पचायतों के गठन को प्रोत्साहित करता है। इस प्रकार विकास अधिकारी कुछ विशिष्ट विषयों का कार्यभार भी सम्भालते हैं।

प्रत्येक खण्ड में दो महिला ग्राम सेविकाएं होती हैं। प्रत्येक का कार्यक्षेत्र पांच गाव हांते है। इनका मुख्य कार्य गाव के रहन-सहन के स्तर को सुधारना है। ये ग्रामीण महिलाओं को विभिन्न कलात्मक तथा कुटीर-उद्योगों से सम्बन्धित कार्य मित्रताती हैं।

खण्ड-स्तर पर ही अनेक ग्राम सेवरु बहुउद्देशीय प्रमार कर्मचारी होते हैं। ये विकास विभागों और ग्रामीण समाजों के बीच एक कड़ी के रूप में कार्य करते हैं। प्रत्येक ग्राम-सेवरु लगभग दस गावों से सम्बन्ध रखता है। ग्राम-सेवरु के रूप में जब एक व्यक्ति गाव में प्रवेश करता है तो सबसे पहले बहा के लोगों को सामुदायिक विकास के उद्देश्य एव प्रणालियों को समझाता है। विकास कार्यों में जन सामान्य की अभिरुचि जाग्रत करता है। साथ ही गाव की प्रमुख समस्याओं की जानकारी प्राप्त करता है एव उनके समाधान के लिए गाव वालों की रुचि जाग्रत करता है। योजना प्रोजेक्ट टीम ने ग्राम सेवरु के कार्यों को 7 भागों में वर्गीकृत किया है जिममें सूचना एव शिक्षा सम्बन्धी, सांख्यिकी सग्रह एव प्रशासनिक कार्य बतलाये गये हैं। ग्राम सेवरु का मुख्य कार्य विभिन्न शैक्षणिक तकनीकों द्वारा ग्रामीण दृष्टिकोण तथा व्यवहार में परिवर्तन लाना है। प्रभावशाली स्थानीय सत्ता के अभाव में वह सेवा एव पूर्ति सम्बन्धी कुछ कार्य सम्पन्न करता है। ग्राम सेवरु कोई कार्य करते समय आत्म निर्णय एव दबाव के बीच सन्तुलन स्थापित करता है और दंडाती समाज के रहन-गहन के स्तर को ऊचा उठाने में अपनी महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है।

सामुदायिक विकास कार्यक्रमों के लिए वित्तीय सहयोग अनुदान द्वारा प्रदान किया जाता

है। प्रारम्भिक स्तरों पर सरकार की ओर से सहायता अधिक दी जाती थी। बाद में विकास कार्यक्रमों के दौरान आत्म-सहायता की भावना को प्रोत्साहित किया जाता है एवं व्यय का कुछ भाग जनता से योगदान के रूप में लिया जाता है।

सामुदायिक विकास कार्यक्रमों में जनता का योगदान प्रथम तीन योजनाओं में क्रमशः 25.1 करोड़, 77.3 करोड़ और 48.9 करोड़ रहा है। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि इस पर आधारित योगदान क्रमशः घटता ही गया है। यह क्रमशः 54%, 41%, 19%, 12% तथा 10% रहा। इसका कारण यह था कि सरकार ने सामुदायिक विकास कार्यों पर व्यय की मात्रा कम कर दी तथा पचायती राज निकषों ने हाल ही के वर्षों में करोड़ों में भी वृद्धि कर दी थी।

सामुदायिक विकास कार्यक्रमों के अन्तर्गत पिछले वर्षों में अनेक विकास कार्यक्रम अपनाये गये, किन्तु इन कार्यक्रमों के माध्यम से अपेक्षित भ्रूक्षता नहीं मिल पाई है। इन विकास कार्यक्रमों के अन्तर्गत महत्वपूर्ण सपठनात्मक परिवर्तन किये गये हैं। कृषि सुधार जो कि इनका मुख्य लक्ष्य रहा है उसमें काफी सफलता प्राप्त हुई है। स्थानीय समाजों ने विकास कार्यक्रमों की सफलता में उल्लेखनीय योगदान दिया है। कुछ राज्यों ने हाल ही में सामुदायिक विकास की सपठनात्मक रूप-रचना में परिवर्तन किये हैं। प्रशासनिक सुधार आयोग" (ए आर सी) की सिफारिश के मतानुसार विकास कार्यों का उत्तरदायित्व कलेक्टर से लेकर पचायती राज मन्त्रियों को सौंप दिया गया है। इसी आधार पर अब तहसील स्तर पर अनेक पचायत समितियों का निर्माण किया गया है। इन समितियों के सदस्य समस्त पचायतों के सरपंच हैं। कुछ सठवृत्त किये जाने वाले सदस्य भी पचायत समिति में शामिल किये जाते हैं, किन्तु उल्लेखनीय यह है कि एक व्यक्ति एक से अधिक पचायत समिति का सदस्य बन सकता है, परन्तु एक से अधिक पचायत समिति का प्रधान या उपप्रधान नहीं बन सकता अर्थात् अब विकास सगठन के स्वरूप में भी परिवर्तन किया जाने लगा है। किन्तु इन स्थानीय सस्थाओं में भी जनता ने अधिक रुचि नहीं ली तथा इनके कार्यक्रमों के प्रति जानकारी नहीं होने के कारण असहानुभूतिपूर्ण रुख रखा गया है। ऐसी स्थिति में विकास कार्यों की सफलता के लिए यह अपेक्षित है कि जन-सामान्य का उसमें पूर्ण सहयोग मिले। इसके लिए चुनाव, व्यवस्था प्रशिक्षण कार्यक्रम तथा सभाओं का समय-समय पर आयोजन किया जाना चाहिए। संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि सामुदायिक विकास कार्यक्रमों में अनेक कमियाँ होते हुए भी यह स्वीकारना होगा कि इन्होंने देहाती विकास को नई दिशाएँ दी हैं और इनके सगठनों में पर्याप्त महत्वपूर्ण परिवर्तन किये गये हैं तथा भविष्य में भी इन कार्यक्रमों की सफलता तथा जन-सामान्य की सहयोग प्राप्त के लिए आवश्यकतानुसार परिवर्तन अपेक्षित हैं।

जिला प्रशासन के कार्य

जिला प्रशासन में इन आधारभूत-कार्यों के अतिरिक्त कुछ अन्य महत्वपूर्ण कार्य तथा

लक्ष्य भी समाहित हैं। जिले के इन कार्यों तथा लक्ष्यों को मुख्यतः निम्न भागों में विभाजित किया जा सकता है—

- (1) जिला प्रशासन का प्रथम लक्ष्य जन सुरक्षा है। यह प्रशासन नागरिक तथा उसके सभी अधिकारों की रक्षा का प्रबन्ध करता है। इसके लिए वह कानून और व्यवस्था की स्थापना करता है तथा धौजदारी तथा दीवानी न्याय का प्रशासन करता है।
- (2) राजस्व तथा आवकारी जिला प्रशासन का दूसरा महत्वपूर्ण कार्य है क्योंकि स्थानीय प्रशासन का राजस्व एवं आवकारी से निकट सम्बन्ध है। राजस्व में अनेक बातें आती हैं जैसे—भू-राजस्व, सिचाई कर, कृषि कर, विक्री कर आदि।
- (3) राजकोष के प्रबन्ध का दायित्व भी जिला प्रशासन का कार्य है। सरकारी राजकोष के अधिकारी जिला-अधिकारी के अधीन रह कर कार्य करते हैं। इसलिए ये जिला प्रशासन का भाग बन जाते हैं।
- (4) कृषि, सिचाई एवं उद्योगों की व्यवस्था भी जिला प्रशासन के महत्वपूर्ण कार्य हैं। जिला प्रशासन विभिन्न उद्योगों के विस्तार के लिए समुचित नीति भी बनाता है।
- (5) जिला प्रशासन पर कल्याण एवं विकास कार्य का भी दायित्व है। जन-कल्याण के लिए जिला प्रशासन की ओर से अनेक महत्वपूर्ण कार्य सम्पन्न किये जाते हैं।
- (6) छात्र एवं नागरिक आपूर्ति अर्थात् स्थानीय नागरिकों को छात्र एवं रसद की पर्याप्त मात्रा उपलब्ध कराने के लिए स्थानीय प्रशासन प्रबन्ध करता है। यह समय-समय पर नियन्त्रण की नीति को अपना कर पूर्ति व्यवस्था में समानता की स्थापना करता है।
- (7) चुनाव इत्यादि के मद्यालन का दायित्व भी जिला प्रशासन का है। यह समद, व्यवस्थापिका एवं स्थानीय सत्थाओं के लिए निर्वाचन का मद्यालन करता है। इस कार्य के लिए प्रत्येक जिले में एक जिला चुनाव अधिकारी होता है। जिलाधीश का सम्पर्क चुनाव प्रक्रिया के समुचित मद्यालन के लिए उत्तरदाई होता है तथा इस कार्य के लिए यह जिले के सभी विभागों के कर्मचारियों की सहायता लेता है।
- (8) जिला प्रशासन द्वारा स्थानीय सत्थाओं का भी मद्यालन किया जाता है। जिला बोर्ड, नगरपालिका, नगरनिगम, पचायतों के सगठन एवं कार्य-मद्यालन में जिलाधिकारी सक्रिय योगदान करते हैं। कार्यपालिका सम्बन्धी विभिन्न कार्य भी जिला प्रशासन द्वारा सम्पन्न किये जाते हैं। इन कार्यों का क्षेत्र सविधान द्वारा वर्णित नहीं किया गया है। कार्यपालिका के कार्य अवशिष्ट श्रेणी में आते हैं। जिला प्रशासन ऐसे ही कार्यों का सपादन करता है। जिलाधिकारी में सरकार का

समूचा व्यक्तित्व प्रतिनिधित्व पाता है। ऐसे भी अवसर आ सकते हैं जब कि जिला अधिकारी सर्वोच्चान्तर प्रदत्त कार्यपालिका की शक्तियों का प्रत्यक्ष रूप से प्रयोग करें।

यह स्पष्ट है कि जिला प्रशासन के बाधों की सूची अत्यन्त व्यापक है। इसके प्रत्येक कार्य की प्रकृति बहुत व्यापक है। जहाँ तक विकासशील राष्ट्रों का प्रसंग है वहाँ जिला स्तरीय कार्य अधिक दायित्वपूर्ण हो जाते हैं। सामान्य जिसे के विभिन्न अधिकारों के क्रियाकलापों का सम्बन्ध जनता की सुशील एवं सुशिक्षी से होता है। यदि ये तथ्य स्वीकार कर लिये जाएं तो स्वाभाविक रूप से यह भी स्वीकारना होगा कि एक अधिकृत राष्ट्र में जितना साधनों का अभाव होगा तथा प्रगति की अपेक्षा होगी वहाँ इसके कार्य अधिक पुनर्नीतिपूर्ण हो जायेंगे क्योंकि लोक कल्याण के सम्बन्धित विभिन्न कार्यों का शायद जिला स्तरीय अधिकारियों पर ही आता है।

जिला प्रशासन के लक्ष्यों के सम्दर्भ में उल्लेखनीय है कि इनमें विभिन्न अवसरों पर परिवर्तन देखा जा सकता है। प्रारम्भ में जिसा प्रशासन के लक्ष्य समिति थे। अंग्रेजी शासनकाल में ये साम्राज्यवादी हितों के पूरक रहे।

विशेष रूप से वर्तमान जिला प्रशासन तथा ब्रिटिश राज्य के अन्तर्गत जिला प्रशासन के लक्ष्यों में महत्वपूर्ण अन्तर दृष्टव्य है। अंग्रेजों का लक्ष्य साम्राज्य की रक्षा तथा उसकी हित पूर्ति व हित वृद्धि था। अतः उसी लक्ष्य को दृष्टि में रखते हुए उन्होंने जिला प्रशासन के अन्तर्गत अपनी नीतिषा प्रतिपादित की। अंग्रेजों ने अपनी नीति के माध्यम से व्यवस्थित करण रखनी चाही। विभिन्न सामाजिक कुरीतियों की समाप्ति तथा आर्थिक विकास के लिए कोई विशेष प्रयत्न नहीं किये गये। इस व्यवस्था के भारत में दो परिणाम निकले। प्रथम—तात्कालिक घटनाओं का ह्रास परम्परावाद एवं अपरिवर्तन की और रहा तथा दूसरे सामाजिक व्यवस्था पुराने तौर-तरीकों पर ही चलती रही। ये रुढ़ियादी तथ्य ही साम्राज्यवादी शक्तियों के प्रमुख आधार थे। किन्तु स्वतन्त्रता के बाद हमारे उद्देश्यों में परिवर्तन आया है जो कि ब्रिटिश राज के लक्ष्यों से भिन्न है। अंग्रेजी शासन में वहाँ जिला प्रशासन का प्रथम लक्ष्य साम्राज्यवादी हितों को बनाये रखना था वहाँ अब हमारा उद्देश्य जनता की प्रतिनिधि सरकार को सुदृढ़ करना है। वर्तमान प्रशासन का मुख्य लक्ष्य सामाजिक न्याय तथा आर्थिक विकास है अर्थात् विकास प्रशासन जिला प्रशासन का एक महत्वपूर्ण पहलु बन चुका है। साम्राज्यवादी शासन में इस लक्ष्य का पूर्णतः अभाव था। लोक कल्याण वर्तमान जिला प्रशासन का एक जनतन्त्रिक लक्ष्य है। श्लेष में यह कहा जा सकता है कि स्वतन्त्रता के बाद प्रजातन्त्रीय व्यवस्था, न्यायपालिका का पुनर्कीर्ण एवं पदायती राज व्यवस्था के कारण यथास्थिति के स्थान पर परिवर्तन, नौकरशाही की हितवृद्धि के स्थान पर जनकल्याण तथा विकास कार्यों को लक्ष्य के रूप में स्वीकार कर जिला प्रशासनिक नीति निर्माण, प्रशासन के बदले हुए सदर्भ के परिचायक हैं।

जिला प्रशासन और जिलाधीश

जिला अधिकारियों में सर्वाधिक केंद्रीय तथा नियन्त्रणकारी अधिकारी जिलाधीश अर्थात् में भी था और वर्तमान में भी है। आज भी यह जिले का इस प्रकार प्रतिनिधित्व करता है कि जैसे सम्पूर्ण सरकार उसी में समाहित हो। मुगल काल में भी जिलाधीश स्तर का अधिकारी प्रशासन की सफलता का आधार स्तम्भ था। ब्रिटिशकाल में भी इसका अस्तित्व आरम्भ से ही देखा जा सकता है। इसकी महत्ता को देखते हुए ही ब्रिटिश प्रशासकों ने समय-समय पर इस पद को शक्तिशाली बनाने का प्रयास किया था। सन् 1770 में क्लाइव ने कलेक्टर पद को शक्तिशाली बनाने का प्रयत्न किया। यद्यपि यह केवल प्रयास ही रहा। सन् 1781 में कम्पनी शासन ने फौजदार का पद समाप्त कर उसका कार्यभार कलेक्टर को सौंप कर इस पद को पुनर्गठित किया। सन् 1793 में कर्नवालिस ने इस पद से कुछ शक्तियाँ छीन कर इसे पहले जितना शक्तिशाली न रहने दिया। फिर सन् 1812 में होल्ड मेन्जेजी ने तथा सन् 1833 में विलियम बैंटिंग ने कलेक्टर के पद को फिर से सशक्त बनाने के प्रयास किये। सन् 1880 में फामन कमीशन ने कलेक्टर के पद को एक समन्वयकारी शक्ति बनाने के लिए और अधिक शक्तिशाली बनाने की सिफारिश की थी। 1919 में स्वतन्त्रता सप्ताह के दौरान भी यह पद काफी महत्वपूर्ण तथा शक्तिशाली रहा। सन् 1944 में रालेडूस कमेटी ने इस पद को प्रतिष्ठावान बनाने की सिफारिश की। सम्पूर्ण अंग्रेजी शासन-काल में जिला स्तर पर कलेक्टर एक केंद्रीय शक्ति के रूप में ऐसा अधिकारी रहा जो कि जिले की समस्त क्रियाओं को समन्वित करता था। उसकी महत्ता के लाखों शब्द पायसरायों, गवर्नरों, अंग्रेजों तथा शोधकर्ताओं द्वारा लिखे गये हैं। ब्रिटिश शासन काल में कलेक्टर का पद सत्ता, सम्मान, गौरव एवं भुक्त का पद था। इसकी व्यापक शक्तियों के आतंक के कारण यह जिले की जनता के लिये सर्वमर्बा था। जिला स्तर पर यह सरकार की समस्त शक्तियों का उपयोग किया करता था। साइमन कमीशन की रिपोर्ट में यह कहा गया कि प्रत्येक जिले के शीर्ष पर एक अधिकारी होता है जिसे कुछ प्रान्तों में कलेक्टर तथा कुछ प्रान्तों में डिप्टी कमिश्नर के नाम से जाना जाता है। जिले के अधिकांश निवासियों की नजरों में यही सरकार होती है। ब्रिटिश शासनकाल में कलेक्टर की शक्तियाँ पर्याप्त रूप में बदलती रही हैं, किन्तु स्थानीय शासन में उसका योगदान उतना ही महत्वपूर्ण बना रहा है।"

स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद कलेक्टर के पद के महत्त्व तथा स्थिति में हानिकारी परिवर्तन आया। अब देश की राजनीतिक व्यवस्था परिवर्तित हो गई है। राज्य ने सामाजिक तथा आर्थिक क्षेत्र में भी व्यापक सेवाएँ प्रदान करना आरम्भ कर दिया है। ऐसी स्थिति में कलेक्टर एक लोक-कल्याणकारी समाजवादी राज्य का सेवक बन गया है। अन्य प्रशासनिक अधिकारियों के साथ उसका भी दृष्टिकोण बदलता है तथा अपने दायित्व का निर्वाह नये राजनीतिक तथा सामाजिक परिवेश में करने का अभ्यास जानना पड़ता है। ऐसी

स्थिति में कलेक्टर के कार्यों की प्राथमिकताएँ पूर्णरूपेण बदल गई हैं। पहले कानून और व्यवस्था की स्थापना करना इसका प्रमुख कार्य था किन्तु उसके लिए अब नागरिकों के विकास तथा जन-कल्याण से सम्बन्धित कार्य महत्वपूर्ण हो गये हैं। जनतांत्रिक विकेंद्रीकरण तथा विकासशील राष्ट्र की अपेक्षाओं में उसके कार्यों को नई महत्ता दी है। विकासशील राष्ट्र के सदर्भ में कार्यों का आधिक्य होने से तथा कार्यों की प्रकृति तकनीकी होने के कारण कलेक्टर का कार्य समन्वय के क्षेत्र में बहुत बढ़ चुका है। कलेक्टर की स्थिति में वर्तमान समय में जो परिवर्तन आया है उसके दो रूप हैं। प्रथम तो प्रजातन्त्र का विस्तार गाँवों तथा अविकसित क्षेत्रों की ओर हुआ है जिसके कारण निर्णय लेने की प्रक्रिया में अधिक से अधिक व्यक्ति भाग लेने लगे हैं। प्रजातन्त्र के इस प्रभाव से प्रशासक वर्ग तथा राजनीतिज्ञों में पारस्परिक त्रिषा-प्रतिक्रिया बढी है। दूसरे पचासवीं राज सभा विकास प्रशासन को चलाने का नया उत्तरदायित्व जुड़ जाने के कारण जिला प्रशासन में कलेक्टर का नियन्त्रण, पर्यवेक्षण तथा समन्वय का पद अधिक महत्वपूर्ण बन गया है। दूसरे शब्दों में परिवर्तित परिस्थितियों ने कलेक्टर की सत्ता, कर्तव्यों एवं दायित्वों को नई दिशाएँ दी हैं।

कलेक्टर के महत्वपूर्ण पद के लिए भर्ती एवं सेवा की कुछ शर्तें निर्धारित हैं।

जिलाधीश : भर्ती एवं सेवा शर्तें

कलेक्टर भारतीय प्रशासनिक सेवा के माध्यम से लिया जाता है। उसका पद प्रत्येक राज्य सरकार में चरिष्ठ पद होता है। यद्यपि कलेक्टर की नियुक्ति प्रारम्भ में सपीय लोक सेवा आयोग द्वारा की जाती है तथा भारत सरकार द्वारा उसकी सेवा शर्तों का नियमन किया जाता है, किन्तु यह राज्य सरकार के लिए कार्य करता है। उसकी नियुक्ति के लिए तीन में से कोई भी विधि अपनाई जा सकती है। प्रथम-प्रतियोगी परीक्षाओं द्वारा, दूसरे राज्य की नागरिक सेवाओं से पदोन्नति द्वारा, तीसरे विशेष भर्ती द्वारा।

सामान्यतः भारतीय सन्दर्भ में राज्य नागरिक सेवाओं की पदोन्नति द्वारा कलेक्टर बनाये गये हैं। कई राज्यों में यह स्थिति बढी हुई देखने में आ रही है। उदाहरण के लिए उत्तर प्रदेश में 75 कलेक्टर में से 25 (33%) सीधे आई ए एस भर्ती किये गये। 22 पदोन्नति से लिए गये (30%) तथा 28 राज्य नागरिक सेवाओं से पदोन्नति द्वारा आये। प्रशासकों की सीधी भर्ती यह दिखाती है कि उनकी मांग एक कलेक्टर के पद के लिए कम है। इसका कारण यह है कि सीधी भर्ती में यह विश्वास नहीं होता कि व्यक्ति कलेक्टर के रूप में प्रभावशाली होगा अथवा नहीं क्योंकि उसे प्रशासन का अनुभव नहीं होता।

भारतीय प्रशासनिक सेवा के अधिकारी का सामान्यतः प्रति तीसरे वर्ष पदोन्नत या स्थानान्तरित कर दिया जाता है। प्रायः 6 से 10 वर्ष तक सेवा कर चुकने के बाद एक आई ए एस. अधिकारी को कलेक्टर बनाया जाता है। उनकी सेवा की शर्तें जैसे चरिष्ठता का नियमन, आचरण सम्बन्धी नियम, अनुशासन, यात्रा भत्ते आदि केन्द्र सरकार के नियमों

द्वारा निर्धारित होते हैं तथा राज्य सरकारों को यह मानने होते हैं। भारतीय संविधान की धारा 311 द्वारा उसे कार्यालय की सुरक्षा प्रदान की गई है। इसके अनुसार भारतीय प्रशासनिक सेवा का कोई भी अधिकारी केन्द्र सरकार की अनुमति के बिना न निलम्बित किया जा सकता है और न ही पदावनत किया जा सकता है।

कलेक्टर अपने पद की स्थिति के कारण एक ऐसा व्यक्ति है जिसे सावधानी के साथ भर्ती किया जाता है तथा जिसे व्यावहारिक प्रशिक्षण तथा व्यापक अनुभव दिये जाते हैं। इसका कार्यकाल सुरक्षित है तथा अखिल भारतीय स्तर का है।

जिलाधीश के कार्य

कलेक्टर जिला प्रशासन का केन्द्रीय अधिकारी है। ऐसी स्थिति में उसका कार्य-क्षेत्र अति-विस्तृत है। फिर भी कार्यों की दृष्टि से उसके व्यक्तित्व को निम्न रूपों में उभरते हुए देखा जा सकता है—

1. भू-राजस्व अधिकारी के रूप में

कलेक्टर की हैसियत से जिलाधीश जिले के सभी महत्वपूर्ण कार्य करता है। इस पद के दायित्व पूर्ति के लिए कलेक्टर सर्वप्रथम भूमि का उचित प्रबन्ध करता है। सरकार को भूमि का स्वामी माना जाता है। अतः वह किसानों से लगान भू-राजस्व आदि के रूप में भूमि का किराया वसूली करता है। सरकार अपना यह कार्य कलेक्टर के माध्यम से सम्पन्न करती है। इस कार्य में कलेक्टर की सहायता एम.डी.ओ., तहसीलदार, कानूनगो, पटवारी आदि अनेक कर्मचारियों द्वारा की जाती है। कलेक्टर भू-राजस्व का मूल्यांकन करता है। वह लेण्ड-रिकार्ड्स तैयार करवाने, रखने एवं एकत्रित करने के लिए उत्तरदाई है। वह अनेक प्रकार की कृषि सांख्यिकी एकत्रित करता है। जिलाधीश सरकार के प्रत्यक्ष निपन्त्रण में निहित जायदाद का प्रशासन करता है। वह कृषि कार्यों हेतु कृषक को ऋण प्रदान करता है। वह स्टाम्प अधिनियमों को क्रियान्वित करता है। भूमि अधिग्रहण संबंधी कार्यों के लिए भी कलेक्टर ही उत्तरदाई है। भूमि सम्बन्धी अद्यतन रिकार्ड का काम गांव के पटवारी द्वारा सम्पन्न किया जाता है। यह एक निरन्तरतापूर्ण कार्य है। इसकी सफलता कलेक्टर के परिवीक्षण पर निर्भर करती है।

जिलाधीश के रूप में ही इस पदाधिकारी का एक अन्य दायित्व यह भी है कि वह भूमि सुधार, भूमि प्रबन्ध तथा भूमि अधिग्रहण सम्बन्धित कार्य करे। परम्परागत स्वरूप से जब कोई भूमि सुधार किया जाता है तो इसके लिए अलग से एक सगठन बना दिया जाता है। उदाहरण के लिए जोलों की चकवन्दी का कार्यक्रम, जमींदारी उन्मूलन, भूमि अधिग्रहण आदि भूमि सुधार की दृष्टि से अलग विभाग प्रारम्भ किये गये हैं किन्तु इनके पर्यवेक्षण का कार्य जिले का कलेक्टर ही करता है। चकवन्दी कार्यक्रम पूरा हो जाने पर कलेक्टर चकवन्दी रिकार्ड को सही बनाये रखने के लिए उत्तरदाई होता है।

2. जिलाधीश के रूप में

जिलाधीश का एक अन्य महत्वपूर्ण कार्य जिले में सदन, विधानसभा एवं स्थानीय निकायों के निर्वाचन का सुचारु रूप से संचालन करना है। निर्वाचन विभाग भी इनसे सम्बन्धित कार्यों का प्रबन्ध करता है। इस कार्य में जिलाधीश की सहायता जिला चुनाव अधिकारी द्वारा की जाती है। अपने इस कार्य की पूर्ति के लिए कलेक्टर विभिन्न कार्यालयों की सहायता लेता है।

इस पदाधिकारी को जिलाधीश की हैसियत से अनेक प्रोटोकॉल कार्य भी करने पड़ते हैं। जब कोई भी सम्पत्तीय व्यक्ति या मन्त्री जिले का दौरा करते हैं तो उनके स्वागत एवं अन्य प्रबन्धों का दायित्व कलेक्टर पर ही आता है। इस सम्बन्ध में प्रशासनिक सुधार आयोग का यह स्पष्ट मत है कि कलेक्टर को किसी बड़े आदमी के आगमन पर उसके रहन-सहन का प्रबन्ध करने में अपना समय खराब नहीं करना चाहिए। किसी विशेष अवसर के बिना उसकी उपस्थिति भी अनिवार्य नहीं होनी चाहिए। राज्य सरकारों को इस सम्बन्ध में निर्देश भेजने चाहिए कि जिलाधीश व्यर्थ के कार्यों में अपना समय न खराब करे। प्रशासनिक सुधार आयोग वास्तव में कलेक्टर को नियमनकारी कार्य सौंपना चाहता है।

जिलाधीश ही जिला स्तर पर एक समन्वयकारी शक्ति के रूप में कार्य करता है। इसके लिए वह जिले की समन्वय समिति की बैठकें बुलाता है। वह जिला परिषद् तथा जिला समितियों की बैठकों में भाग लेता है। वह अनेक स्थानीय समस्याओं का भी सदस्य होता है। इस प्रकार कलेक्टर की हैसियत से यह पदाधिकारी जिला स्तर पर लगभग सभी महत्वपूर्ण कार्य सम्पन्न करता है।

3. दण्डनायक के रूप में

जिले की सम्पूर्ण कानून और व्यवस्था का दायित्व कलेक्टर का ही है। इसके लिए वह दण्डनायक के रूप में कार्य करता है। जिलाधीश के रूप में वह जिले के पौजदारी प्रशासन के लिए उत्तरदाई है।

जिलाधीश की दायित्व पूर्ति के लिए कलेक्टर को जिले के पुलिस प्रशासन पर नियन्त्रण का अधिकार दिया गया है। पुलिस अधिनियम की धारा 4 के अनुसार कलेक्टर को जिले की पुलिस के सम्बन्ध में सामान्य नियन्त्रण व निर्देशन की शक्ति सौंपी गई है। अधिकांश राज्यों के पुलिस नियमों में विशेष रूप से यह व्यवस्था की जाती है कि कलेक्टर जिले के पौजदारी प्रशासन का अध्ययन होगा तथा उसकी सत्ता लागू करने के लिए कानून द्वारा पुलिस शक्ति सौंपी जायेगी। पुलिस का आन्तरिक संगठन एस पी द्वारा किन्तु जिले में पुलिस का प्रयोग कलेक्टर द्वारा किया जाता है। कानून तथा व्यवस्था सम्बन्धी कार्य कलेक्टर पुलिस अधीक्षक के साथ मिलकर करता है।

जिलाधीश द्वारा अनेक व्यवस्थित निरीक्षण किये जाते हैं। वह पुलिस की डायरियों का निरीक्षण करता है तथा पुलिस स्टॉफ का भी निरीक्षण करता है। जिले में दौरा करते समय

वह कानून और व्यवस्था की स्थिति से सम्बन्ध में, फौजदारी घटनाओं के बारे में तथा पुलिस के कार्यों के सम्बन्ध में पूछताछ करता है तथा अनेक विषयों पर पुलिस अधीक्षक के विचार-विमर्श करता है।

जिलाधीश द्वारा वर्ष में एक बार जिले की वार्षिक फौजदारी रिपोर्ट प्रस्तुत की जाती है। इसमें उन सभी मामलों तथा समस्याओं का विश्लेषण किया जाता है जो कि शान्ति व्यवस्था के लिए गम्भीर रहते हैं।

जिलाधीश विदेशियों के पारपत्र की जाच करता है तथा उनके नियन्त्रण के लिए उत्तरदाई है। वह न्याय-स्थान सम्बन्धी, जाति सम्बन्धी तथा राजनीतिक पीड़ितों को प्रमाण-पत्र जारी करता है।

इस प्रकार जिलाधीश की हैसियत से कलेक्टर जिले में कानून और व्यवस्था की स्थापना पुलिस अधीक्षक के सहयोग से करता है।

4. राज्य सरकार के प्रतिनिधि के रूप में

कलेक्टर सामान्य प्रशासन के विषय में सरकार का मुख्य अधिकरण है। जिला स्तर पर सामान्य रूप से यह सरकार के हितों की देखभाल करता है। यह सरकार द्वारा अथवा सरकार पर गैर-सरकारी पक्ष द्वारा किये गये मुकदमों का पर्यवेक्षण करता है। कलेक्टर को नगरपालिका के सम्बन्ध में कुछ नियमनकारी तथा परामर्शदात्री शक्तियाँ प्राप्त होती हैं।

जिला अधिकारी के रूप में कलेक्टर जिला स्तर पर अनेक जनकल्याण के कार्यों को सम्पादित करता है। यह सामुदायिक विकास, सहकारिता, जनस्वास्थ्य, शिक्षा तथा अन्य कल्याणकारी कार्यों क्रियाओं से सम्बन्ध रखता है तथा इनमें सक्रिय रूप से भाग लेता है।

जिला स्तर पर जब कोई सकट उत्पन्न होता है, तो जिले के विभिन्न अधिकारी उसके निवारण में लग जाते हैं, किन्तु इसका मूल उत्तरदायित्व कलेक्टर पर ही होता है। कलेक्टर द्वारा जिले के प्रत्येक अधिकारी, कार्यालय एवं सेवा को इस कार्य की मदद के लिये आमन्त्रित किया जा सकता है।

जिला अधिकारी के रूप में कलेक्टर का एक अन्य कार्य देहाती क्षेत्रों का दौरा करना है। स्वतन्त्रता के बाद इस कार्य की ओर कम ध्यान दिया गया है। अन्य कार्यों में व्यस्त रहने के कारण यह कार्य उपेक्षित रहा है। इसलिए प्रशासनिक सुधार आयोग का यह कहना है कि कलेक्टर को विकास कार्यों तथा प्रोटोकॉल कार्यों से मुक्त किया जाना चाहिए ताकि वह अपने जिले के देहाती एवं अन्तरग प्रदेशों का दौरा कर सकें और कैम्प लगा कर रात्रि भर विश्राम कर सकें। महीने में कुछ ऐसे दौरे कलेक्टर के लिए अनिवार्य किये जाने चाहिए। ऐसे दौरों से ही कलेक्टर देहाती जनता एवं उनकी समस्याओं के निकट सम्पर्क में आ सकेंगे। इसी समय के दौरान अधीनस्थ अधिकारियों के भ्रष्टाचार सम्बन्धी मनोविकार दूर किये जा सकेंगे।

5. जिला विकास अधिकारी के रूप में

स्वतन्त्रता के बाद कलेक्टर के विकास कार्य महत्वपूर्ण बने हैं। यह सामुदायिक विकास योजनाओं के परिणामस्वरूप हो सका है। इस सम्बन्ध में वह जिले के विकास कार्यक्रमों का पर्यवेक्षण करता है तथा सरकार की ओर से मुख्य सपन्वयकर्ता के रूप में कार्य करता है। कलेक्टर से विकास कार्य के सम्बन्ध में सामाजिक एवं सांस्कृतिक प्रतिवेदन प्राप्त किये जाते हैं। विकास तथा समाज कल्याण विभाग के सभी जिला अध्यक्ष कलेक्टर से निर्देशन एवं सहायता प्राप्त करते हैं। किसी महत्वपूर्ण कार्यक्रम को अन्तिम रूप से स्वीकार करने के पूर्व कलेक्टर से परामर्श लिया जाता है।

कलेक्टर पंचायती राज के अन्तर्गत प्रजातन्त्रात्मक विकेन्द्रीकरण के सफल संचालन के लिये उत्तरदायी है। पंचायती राज सत्थाओं में कलेक्टर का महत्वपूर्ण योगदान रहता है। वह जिला परिषद् का प्रमुख सदस्य होता है। सरकार के प्रतिनिधि के रूप में उसकी यह जिम्मेदारी है कि वह यह देखे कि पंचायत समितियाँ जिला परिषद और ग्राम पंचायतें सभी ठीक प्रकार से गठित की जाएं। वह इन सबके काम में सम्बन्ध स्थापित कर यह प्रयत्न करता कि जिले की योजनाएँ पूर्ण योजना के ढांचे के भीतर तैयार की जाएं। वह यह भी देखता है कि विकास से सम्बन्धित सम्स्याएँ निर्धारित कार्यों से इधर-उधर न हो जाएं। पंचायत समितियों के कार्य तथा प्रगति का मूल्यांकन करने के लिए वह प्रति-वर्ष निरीक्षण करता है। राजस्थान में पंचायत समिति एवं जिला परिषद् अधिनियम, 1959 के भाग 52 तथा 69 में जिला विकास अधिकारी की शक्तियाँ एवं कार्यों का उल्लेख किया गया है। विकास के क्षेत्र में उसके कार्य इस प्रकार हैं।”

1. कलेक्टर का यह दायित्व है कि वह विभिन्न कार्यक्रमों की क्रियान्विति में प्राप्त की गई सफलता तथा विभिन्न प्रस्तावों और निर्णयों में की गई प्रगति की देख-रेख करे।
2. कलेक्टर यह भी देखता है कि पंचायत समितियाँ अपने धन का सभी कार्यों में उपयोग करती हैं तथा प्रस्थापित नीति के अनुसार ही कार्य करती हैं।
3. विकास अधिकारी के रूप में कलेक्टर को यह भी देखना होता है कि प्रसार अधिकारियों को राज्य सरकार के विभिन्न विभागों से वांछनीय तकनीकी सहायता प्राप्त हुई अथवा नहीं।
4. कलेक्टर राज्य सरकारों को इस सम्बन्ध में प्रतिवेदन देता है कि योजनाओं में जो प्राथमिकताएँ निश्चित की गई हैं, उनका पालन किया जा रहा है अथवा नहीं।

स्पष्ट है कि कलेक्टर का विकास कार्यों में महत्वपूर्ण स्थान है। जिला स्तर पर सामुदायिक विकास कार्यों में समन्वय तथा सहयोग स्थापित करने के लिए योजनाओं के निर्माण एवं उनकी उचित रूप से क्रियान्विति के लिए कलेक्टर ही जिम्मेदार है। जिला परिषद् का अध्यक्ष न होते हुए भी तथा वोट देने का अधिकारी होने पर भी उसके विद्यार्थी

को प्रधानता दी जाती है तथा उसके अपने विचार नीति नियमों पर महत्वपूर्ण प्रभाव डालते हैं। विकास कार्यों में आने वाली बाधाओं के निराकरण के प्रयास भी कलेक्टर करता है। इससे उसके पद की महत्ता और भी बढ़ जाती है। वर्तमान में जहाँ तक विकास कार्यों का सीधा सम्बन्ध है उसमें कलेक्टर को मुक्त कर दिया गया है और अधिकतर राज्यों में स्थानीय स्तरों पर विकास कार्यों का उत्तरदायित्व पचायती राज सस्याओं को सौंप दिया गया है। जिले के विकास कार्यों का अन्तिम उत्तरदायित्व अब इन्हीं सस्याओं का है। प्रशासनिक सुधार आयोग की सिफारिश के अनुसार कलेक्टर को इन पर निरीक्षण एवं नियन्त्रण रखने की आवश्यकता नहीं है। आयोग का यह भी मत था कि एक ही व्यक्ति नियमनकारी तथा विकास कार्यों का दायित्व नहीं निभा सकता। अतः दोनों को अलग-अलग कर दिया जाये नियमनकारी कार्य कलेक्टर को सौंप दिये जाएं तथा विकास कार्यों का दायित्व पचायती राज सस्याओं को दिया जाये। इससे कलेक्टर नियमनकारी कार्य अधिक उचित तरीके से कर सकेगा एवं उन पर ज्यादा ध्यान दे सकेगा।

दूसरी ओर यह भी विचार व्यक्त किया गया है कि विकास कार्यों के लिए कलेक्टर एक उचित व्यक्ति है, क्योंकि विकास कार्य व्यक्तिगत निर्देशन की अपेक्षा रखते हैं जो कि कलेक्टर के माध्यम से ही सुलभ हो सकता है। साथ ही विकास कार्य नवीन प्रकृति के हैं अतः समय-समय पर इनका निरीक्षण आवश्यक है। विकास कार्यों के लिए प्रभावशाली सम्बन्ध अपेक्षित है जिसकी पूर्ति केवल कलेक्टर ही कर सकता है। ऐसी स्थिति में विकास कार्यों का दायित्व कलेक्टर अधिक दक्षता से सम्भाल सकता है।

वास्तव में इस मत को स्वीकारा नहीं जा सकता क्योंकि कलेक्टर के पास उचित मात्रा से अधिक कार्य हैं। इतने कार्यों को वह दक्षतापूर्वक नहीं चला सकता। कलेक्टर से विकास कार्य लेने के अतिरिक्त उसकी कार्य क्षमता बनाये रखने के लिए जिले का क्षेत्र छोटा किया जा सकता है। उसे प्रोटोकॉल कार्यों से तो मुक्त किया ही जाना चाहिए। इसके साथ ही कलेक्टर की कार्यक्षमता बनाये रखने के लिए उसने कुछ कार्य भी ले लेने चाहिए तथा महत्वपूर्ण सुविधाएँ दी जानी चाहिए। उसके द्वारा अध्यक्षता की जाने वाली कमेटियों की सस्या कम की जा सकती है।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि कलेक्टर द्वारा सम्पन्न किये जाने वाले कार्यों की सूची पर्याप्त लम्बी है तथा व्यापक है। आज वह अर्न्त की भाँति एक लाइन अधिकारण न रह कर एक स्टाफ अधिकारण बन गया है। वृहत कार्य-क्षेत्र होने पर भी यह उल्लेखनीय है कि जिले के जो भी तकनीकी विषय हैं उन पर कलेक्टर का नियन्त्रण न होकर जिला स्तर के अन्य तकनीकी अधिकारियों का होता है।

कलेक्टर के कार्यों के मन्दर्भ में एक समस्या यह भी उठती है कि एक ओर तो कलेक्टर को कानून तथा व्यवस्था का दायित्व दिया गया है और दूसरी ओर वह अनेक कार्यपानन सम्बन्धी कार्य भी करता है। रिपोर्ट्स ऑफ दी टीचर फोर दी स्टेडी ऑफ कम्युनिटी प्रोजेक्ट्स

एण्ड नेशनल एक्सन सर्विस तत्वों में अपेक्षित शक्ति विभाजन कैसे सम्भव है? यद्यपि कलेक्टर की इस स्थिति में वर्तमान में परिवर्तन आया है तथा अब विशुद्ध रूप से न्यायिक प्रकृति के कार्य न्यायपालिका को सौंप दिये गये हैं। इस सन्दर्भ में भारत के सात राज्यों में पूर्णतः विभाजन हैं। ये राज्य हैं—

उत्तर-प्रदेश में	न्यायपालिका व कार्यपालिका का विभाजन 47 जिलों में है।
उड़ीसा में	13 में से 9 जिलों में
बिहार में	17 में से 12 जिलों में
पंजाब में	विभाजन की आधुनिक व्यवस्था 5 जिलों में प्रयोग की
राजस्थान में	आंशिक विभाजन है।

गुजरात महाराष्ट्र, कर्नाटक, हरियाणा, तमिलनाडु, व केरल के अधिकांश जिलों में न्यायिक कार्यों के विभाजन की स्थिति देखी जा सकती है। जिन राज्यों में कलेक्टर के न्यायिक कार्य अस्त या पूर्णतः न्यायपालिका को नहीं सौंपे गये वहां ऐसा करने के लिए आवश्यक कदम उठाये जाने चाहिए।”

कलेक्टर से न्यायिक कार्य तथा विकास कार्य के लिए जाने के बाद भी कलेक्टर के पद की महत्ता कम नहीं हुई, यद्यपि उसकी भूमिका का स्वरूप उसकी अतीत की भूमिका के स्वरूप से बदल गया। उसके कार्यों की प्राथमिकताएँ कार्यों का स्वरूप तथा लक्ष्य में एक महत्वपूर्ण परिवर्तन स्वतन्त्रता के बाद के युग में देखा जा सकता है। प्रजातन्त्रीय दायित्व परापूर्व राज की व्यवस्था तथा तकनीकी कार्यों की महत्ता ने उसकी भूमिका के स्वरूप में परिवर्तन ला दिया है। वास्तव में अभी तक यही सत्ता है, जो सरकारी कार्यों में दंडे स्तर पर समन्वय करती है।

स्पष्ट है कि कलेक्टर जिला प्रशासन के सन्दर्भ में केन्द्रीय व्यक्तित्व रचना है। स्वतन्त्रता के बाद आने वाले उनके कार्य-क्षेत्र, लक्ष्य तथा प्रशासकीय दृष्टिकोण के परिवर्तनों ने कलेक्टर की महत्ता को किसी भी दृष्टि से कम नहीं किया। सम्पूर्ण प्रशासनिक त्रिकोण में कलेक्टर को मुख्य स्थिति तथा अधिक शक्तियाँ दी गई हैं। एक मध्यम स्तर के कार्यपालक से ज्यादा शक्ति व महत्ता दे कर उसे प्रभावशाली बनाने की चेष्टा की गई है। जिला स्तर के प्रशासन पर कलेक्टर का व्यक्तित्व मुख्य स्तंभधार के रूप में अतीत में भी था और वर्तमान में भी परिवर्तित स्वरूप में है।”

जिला प्रशासन का भावी स्वरूप

स्वतन्त्रता के इतने वर्षों के बाद जबकि देश के सामाजिक और राजनीतिक ढाँचे के परिवर्तन भावी व्यवस्था की ओर स्पष्ट संकेत देने लगे हैं। अतः यह आवश्यक हो गया है कि देश के जिला प्रशासन के भविष्य के विषय में विन्तन एवं परिकल्पना प्रस्तुत की जाए।” यह इसलिए भी आवश्यक है कि देश की जनसंख्या का एक भारी बहुमत अभी काफी लम्बे

समय तक जिला प्रशासन के माध्यम में ही सरकारी नीतियों के सम्पर्क में आया। इसी प्रकार जैसे-जैसे देश में लोकतन्त्रात्मक व्यवस्था सुदृढ़ बनती है यह प्रश्न भी विचारणीय एवं विवादास्पद बनता जाता है कि क्या जिला-स्तर के प्रशासन को नौकरशाही के भरोसे छोड़ कर पंचायतीराज के तन्त्र को कोई नई दिशा दी जाये। विक्रम प्रशामन के दो दशक के अनुभव के बाद आज जिला-स्तर पर इतना राजनीतिक आधुनिकीकरण हो चुका है कि यदि प्रशामन चाहे तो भी उसके लिए यह सम्भव नहीं है कि वह शान्ति और व्यवस्था के नियमनकारी प्रशासन को जन प्रतिनिधियों तथा राजनीतिक दलों के प्रभाव अथवा हस्तक्षेप से अछूता रख सके। जिला को अपने अधिकार क्षेत्र में लेने वाला पंचायती राज निकट भविष्य में पुलिस और मजिस्ट्रेसी की भी मांग कर सकता है और शायद एक स्तर के बाद उसे करनी भी चाहिए। अतः यह आवश्यक है कि जिला राजनीति, जिला समस्याएँ, जिला नेतृत्व तथा जिला विकास के सदर्भ में जिला प्रशामन की भूमिका का सम्पर्क निरूपण कर भविष्य का कोई स्वरूप निर्धारित किया जाए। यह स्पष्ट है कि यह स्वरूप सारे देश के राज्यों में एक-सा नहीं हो सकता और न ही इसे एक साथ एक समय सारे जिलों में लागू किया जा सकता है। फिर भी देश की राजनीतिक व्यवस्था, गत पच्चीस वर्षों के प्रशासनिक अनुभव तथा भारतीय राजनीति की सीमाओं को देखते हुए भारतीय प्रशासन के सम्मुख तीन विकल्प स्पष्ट दृष्टिगोचर होते हैं, जिन्हें नीति निर्देशक मानकर जिला प्रशासन के भावी स्वरूप पर विस्तार से विचार किया जा सकता है और धीरे-धीरे उसे राज्यों की स्थिति के अनुरूप विकसित भी किया जा सकता है। भविष्य के ये तीन विकल्प हैं—

1 जिला प्रशासन को स्थाई रूप से राज्य सरकार का अधिकार क्षेत्र एवं उत्तरदायित्व मानकर फ़ास की भाँति एक सुदृढ़ प्रशासनिक व्यवस्था की जाये। यह स्थिति वर्तमान की यथास्थिति को ही आगे ले जाना हो सकती है, जिसमें कलेक्टर प्रीफ़ेक्ट की भाँति जिलाधीश बना रह सकता है। प्रशासनतन्त्र का यह ढाँचा केंद्रीकरण एवं प्रशासनिक नीति की क्रियान्विति का एक अच्छा मॉडल माना जा सकता है। भारत में इसे ऐतिहासिक पवित्रता भी मिली हुई है और गत दशक में लोकतान्त्रिक विकेंद्रीकरण की घर्षा के बावजूद भी प्रशासनतन्त्र का यह जिलास्तरीय स्वरूप काफी कुछ सशक्त बना है। यद्यपि यथास्थिति और नौकरशाही का यह मॉडल जनतन्त्रात्मकता की भावना से मेल नहीं खाता और भावी राजनीतिकरण की दृष्टि से इसमें कितने ही अन्तर्विरोध है, फिर भी यदि नीति यह है तो स्वीकार कर जिला प्रशासन को भू-राजस्व, शान्ति व्यवस्था, जनकल्याण तथा विकास के चार क्षेत्रों में वर्गीकृत कर, जिलाधीश के तत्वावधान में एक समन्वित प्रशासन के रूप में विकसित किया जा सकता है।

2 दूसरा विकल्प यह है कि जिलास्तरीय प्रशासन का सम्पूर्ण रूप से लोकतान्द्रीकरण करने के लिए ससदीय व्यवस्था को राज्यों की राजधानियों से नीचे उतार

कर प्रिस्तीय सभ व्यवस्था स्थापित की जाए। राज्य की भाँति जिला स्तर पर जिला परिषद् को व्यवस्थापिका घोषित कर जिला प्रमुख के नेतृत्व में जिला मन्त्रिमण्डल बनाये जाए और ससदीय प्रणाली से कार्य चलाया जाए। ग्राम सभा से लोक सभा तक को जोड़ने वाला हम ससदीय प्रणाली में कलेक्टर की स्थिति जिला प्रशासन के मुख्य सदिव की होगी। नौकरशाही जनप्रतिनिधियों के अधीन होगी। स्थाई सरकार स्थापित शासन स्थापित कर सकेगी और युगों से स्वदेशी शहरों तथा विदेशी शासकों का शोषण भुगतने वाली ग्रामीण जनता सच्चे अर्थों में नौकरशाही और शहरी शिक्षितों के नियन्त्रण से मुक्ति की माँग ले सकेगी। भारत में जितने बड़े और जितने घनी जनसङ्ख्या वाले जिले हैं, उसको देखकर तो लगता है कि कुछ जिलों का शासन बैलजियम, डेनमार्क तथा इंग्लैण्ड से भी अधिक व्यावहारिक होगा। विकास और व्यवस्था दोनों दृष्टियों से यह इकाई अधिक उपयुक्त एवं सफल सिद्ध होगी। स्थानीय स्वराज्य का यह जिला स्तरीय स्वरूप अन्ततः जिलाधीश में पद को समाप्त कर प्रशासन को एक गैँज स्थिति में डाल देगा। अतः यह तर्क दिया जाता है कि भारत की ग्रामीण एवं अविक्सित स्थिति को देखते हुए यह चित्र अभी सँकड़ों वर्ष दूर है और कोरी विश्वविद्यालयी प्रोफेसरों की कल्पना है। किन्तु जिस गति से देश में राजनीतिकरण बढ़ रहा है और विकास के दबाव प्रशासन को सोड़ रहे हैं उसे देखते हुए यदि हम प्रथम नीतिविवेक निर्णय न ले सकें तो स्वायत्त शासन की यह माँग जिला प्रशासन को जिले की उत्तरदायित्वपूर्ण सरकार में शीघ्र ही बदल सकती है। उस स्थिति में प्रशासन की भूमिका वैसी ही होगी जैसी कि सामान्य जनतन्त्रात्मक व्यवस्थाओं में हुआ करती है।

3 तीसरा विकल्प मध्यवर्गी है जो सक्रमण काल की स्थिति में आन्ध्रप्रदेश की राज् सभिति ने भी सुझाया है। एँकि वर्तमान में हम नौकरशाही और स्वायत्त शासन दोनों में से एक पूरी तरह चुनने में असमर्थ एवं अस्पष्ट हैं, अतः हम दोनों को मिला कर एक मिश्रित ढापा पझ कर सकने हैं। राज् सभिति ने जिला प्रमुख तथा जिलाधीश के साथ तीन व्यक्तियों की एक जिला सभिति की सिफारिश की थी जो जिला प्रशासन की सम्पूर्ण नीतियों एवं उनकी क्रियान्विति के लिए उत्तरदाई ठडराई जा सके। समन्वय के अतिरिक्त यह सभिति एक प्रशासकीय-निकाय का कार्य कर सकती है इसके तत्वावधान में व्यवस्था तथा विकास दोनों प्रकार के प्रशासन चल सकेंगे। वर्तमान ढँध शासन तथा कलेक्टर एवं पधापती राज के समान्तर प्रशासनों को देखते हुए लगता है कि भविष्य में इस प्रकार की व्यवस्था अधिक व्यावहारिक होगी। किन्तु प्रकृति से विरोधाभासी होने के कारण इस मिश्रित व्यवस्था में नौकरशाही एवं जनप्रतिनिधियों के बीच सत्ता सवर्ष की सम्भावनाएँ हैं और अन्ततः प्रथम दो विकल्पों में से एक को चुनना अनिवार्य लगता है। किन्तु सक्रमण काल के लिए इस विकल्प की उपयोगिता निर्विवाद है।

इस प्रकार भविष्य में जिला-प्रशासन चाहे प्रशासनतन्त्र की ओर मुड़े या जनतन्त्र

की ओर, इतना निश्चित है कि वह वर्तमान साम्राज्यवादी स्वरूप में नहीं रह सकता। पचायती राज में चाहे कितनी ही कठिनाइयाँ एवं त्रुटियाँ हैं, यह अमम्भव है कि वह इस स्थिति को पाकर अब पूर्णतः समाप्त कर दिया जाए। यदि पचायती राज विकसित हो रहा है, तो विकास प्रशामन जिला प्रशामन तन्त्र को किमी भी ग्यति में नहीं दिया जा सकता। वधे हुए भू-राजस्व, शान्ति व्यवस्था तथा न्याय क्षेत्र की शक्तियों के विषय में कुछ भारी प्रवृत्तियाँ अभी से देखी जा सकती हैं। उदाहरण के लिए न्यायपालिका का पृथकीकरण उच्च न्यायस्थलों के तत्वावधान में स्वतन्त्र जिले न्यायालय छोड़े करेगा और भविष्य का जिला प्रशासन उन पर कोई अधिकार क्षेत्र नहीं रख सकेगा। ममानवाद एवं भूमि-सुधारों की बढ़ती हुई मांग भू-राजस्व के स्थान पर कृषि आप कर का रूप ले सकती है और ऐसा होने पर आयकर विभाग कनेक्टर के सारे जिले प्रशामन की रीढ़ की हड्डी ही तोड़ कर रख देगा। इसी प्रकार यदि पुलिस प्रशासन के क्षेत्र में वांछित सुधार कर दिये गये तो जिले का पुलिस अधीक्षक, जिलाधीश के वर्तमान नियन्त्रण से मुक्त एक स्वशासित एवं उत्तरदायित्वपूर्ण अधिकारी बन जायेगा। इस प्रकार जिलाधीश में केन्द्रित वर्तमान जिला-प्रशासन, जिला-जनतन्त्र के आये बिना भी छिन्न-भिन्न हो सकता है। न्यायपालिका का पृथकीकरण तथा पचायती राज की स्वीकृति इस दिशा में ऐसे दो महत्वपूर्ण कदम हैं जो सवैधानिक हैं और पीछे नहीं हट सकते और जिनका प्रभाव वर्तमान जिला प्रशासन को बदलने के लिए शीघ्र ही विवश करने वाला है। फिर बढ़ते हुए राजनीतिकरण एवं विकास आकांक्षाओं को रोकना भी एक राजनीतिक अमम्भावित है। ये दोनों दबाव अपराध, अव्यवस्था, हिंसा, तनाव आदि को जिला स्तर पर प्रशासनिक धुनैतियों के साथ में बढ़ावेंगे। दूसरे शब्दों में विकास प्रशासन व्यवस्था प्रशामन पर दुगुना भार डालेगा जिसके फलस्वरूप समानान्तर प्रशामन की दृष्टता व्यावहारिक नहीं रह सकेगी।

कुल मिलाकर यह कहा जा सकता है कि भारतीय प्रशामन में जिला प्रशामन एक आधारभूत इकाई रहा है, आज भी है और भविष्य में भी रहेगा। उपनिवेशवादी दर्शन ने इसे जो स्वरूप एवं भूमिका दी है वह आज बदल रही है, किन्तु भविष्य में यदि लोकतंत्र और मध्याद भारतीय सवैधानिक व्यवस्था के आधार रहते हैं तो जिला प्रशामन या तो जिला सरकार का रूप धारण करेगा अथवा उसे अपने प्रशासनिक दर्शन, व्यवस्थागत स्वरूप, प्रबन्ध-कार्य एवं अधिकार क्षेत्रों को इस प्रकार बदलना पड़ेगा कि वह जन कल्याण एवं स्वराज्य का यत्र बन सके। इसके लिए आवश्यक है कि उसके स्वरूप निर्धारण में भूतकाल की उपलब्धियों एवं वर्तमान की सीमाओं की ओर न देखने हुए भारी समस्याओं एवं सम्भावनाओं के सदृश में विचार किया जाए।

भारत में पुलिस प्रशासन

भारत में पुलिस एक गतिविधि के रूप में अपनी ही पुरानी है जिसका पुग्ना मनवीय समाज और वेने भी अचरार्थ से तो सभी समाजों की अपनी चमकौर पर पड़ान प्रारम्भ में ही जुटी रही है। यह एक एवार्थ है कि प्रन्देक समाज एवम् सभ्यता में प्रारम्भ स ही अचरार्थ की उपस्थिति एवम् उनके रोकधाम के प्रबन्ध किए जाते रहे हैं, पर जहा तक इसके वर्तमान स्वरूप का प्रश्न है इसका संधा-मादा सभ्यता वर्तमान सामाजिक व्यवस्था में है। इसलिए दुनिया की इस सबसे पुरानी सभ्यतावने दश सतसर्वा में पुलिस एक ऐसी व्यवस्था के रूप में विकसित हुई जो एक ओर समाज में कानून और व्यवस्था को लागू करती ॥ तथा दूसरी ओर वह राष्ट्र की सुरक्षा की भूमिका निभती है।

यह एक निरिंदद तथ्य है कि पुलिस की वर्तमान सरचना शने शने विकसित हुई है। प्रारम्भ में यह भूमिका सना निभती दो जा कि राज्य की तथा उसके निवासियों की आन्तरिक तथा बाहरी दुश्मनों से रक्ष करती थी। यह सभ्य ही पद्यपत्नी राज इकार्थों के अंदरों के निग्रहन सभ्यही कप करती थी। ज्यों-ज्यों सेना की जिम्मेदरिया दिन-प्रतिदिन बढ़ने लगीं त्यो-त्यो कानून और व्यवस्था लागू करवने के लिए एक अलग सभ्य छद्म करने की बात जार पड़ने लगी। नैतिक रूप से इसे नागरिकों की सेवा सुक्ष्मा करने वाली सभ्य के रूप में छद्म किया गया, पर समय-समय पर आवश्यकता पड़ने पर इसे सैनिक कानों में भी प्रयोग किया जाने लगा तथा जहा तक गयीं क्य सक्न है इनका अछा-प्रक्षर हर जगह अलग-अलग स्वरूपों में दिखाई देता था।

यह भी एक वास्तविकता है कि एशियाई तथा अफ्रीकी देशों में राज्य की कानूनी सत्ता के स्रोतों में फेरबदल परिचयी दुनिया की तुलना में काफी बाद में हुआ क्योंकि वे राजनैतिक दृष्टि स परतन्त्रा का जीवन दो रहे थे। इसलिए सामाजिक तथा आर्थिक क्षेत्रों में भी बदलाव देरी से आया। राजनैतिक परतन्त्रा के कारण ये देश आर्थिक दृष्टि से भी दब एवम् निष्ठ रह। परिणम यह हुआ कि राजनैतिक रूप से स्वतंत्र होने के बाद भी इनके विकास एवम् प्रगति के सभ्य में बड़ी-बड़ी बाधाएं आईं। फिर इन देशों को जब नई-नई स्वतन्त्रता एवम् विश्व में स्वतंत्र राष्ट्र के रूप में पहचान मिली तब इनमें सामाजिक तथा आर्थिक प्रगति करने की इच्छा भी जागृत हुई। इन इच्छाओं की उधन की तुलना में उनके सामाजिक, आर्थिक तथा मनवी सभ्य बने लगने लगे। इस प्रकार सरकारों पर यह नई जिम्मेदारी आ गई कि वे जनता की भागी तथा भावनाओं को पूरा करने के लिए आवश्यक कदम उठाए। एक ओर तो उन्होंने सामाजिक, राजनैतिक तथा आर्थिक सभ्य में विकास करने के लिए आवश्यक कदम उठाए तो दूसरी ओर उन्हें विकास की गतिजों को गरमाना होगा। कहने का तात्पर्य यह है कि परिचयी देशों में जो भूमिका सामाजिक आन्दोलनों ने निमाई यह भूमिका एशियाई व अफ्रीकी दुनिया में सरकार को ही निभानी पड़नी। इसमें सरकार की जिम्मेदारी में एक नया पन्ना जुड़ जाता है और वह यह है कि

वह सामाजिक बुराईयों का अन्त कानूनों के माध्यम से करे। जैसे अभी हाल ही में राजस्थान राज्य के दिवराला गांव में हुई सती जैसे सामाजिक कुप्रथाओं को रोकने के लिए सती निवारण विधेयक, 1987 पारित कर इस कुप्रथा को रोकने के प्रयास किये गये हैं। सरकारी सत्ता की इस बदलती हुई भूमिका के साथे में पुलिस को भी अहम् भूमिका निभानी पड़ती है क्योंकि कानूनों को लागू कराने की जिम्मेदारी तो आखिरकार उसकी ही होती है।

भारत को भी उपरोक्त समस्याओं से ही जूझना पड़ रहा है। ऐसे में भारतीय पुलिस उसमें अड़ती कैसे रह सकती है। धुंकि सभी क्षेत्रों में जनता की मार्गें दबती चली जा रही हैं इसलिए उसके अनुपात में ही सरकार के उत्तरदायित्व एवम् जवाबदेहिता भी बढ़ती चली जा रही है।

स्वाधीनता के बाद में आए इस नए परिवर्तन को कुल मिलाकर हम "उफनती हुई इच्छाओं का सेलाब" भी कह सकते हैं। आजादी मिलने के बाद में समाज के पिछड़े ब सताए हुए लोगों की भावनाएं गहराने-बलवाने लगी हैं। आपत्तौर पर इससे लोगों की घेनना भी बढी है। वास्तविकता यह है कि आर्थिक प्रगति करने तथा सामाजिक समानता लाने के अनेक कार्यक्रम चलाए गए हैं, पर उनके परिणाम अधिक आशाजनक नहीं रहे हैं। इसका स्वाभाविक परिणाम यह भी निकला है कि सामाजिक तथा आर्थिक क्षेत्रों में मनुष्य मनुष्य के बीच में पाई जाने वाली खाई गहरी हुई है। इसमें समाज में आपसी मन-मुटाव, तनाव, लड़ाई-झगडे तथा दगे-फसाद के मौके और ज्यादा बढे हैं। राजनीतिक हलचल से और अधिक गलतफहमी का बढना तथा सार्वजनिक व्यवस्था का और अधिक गडबडाना स्वाभाविक है।

बढती हुई जनसख्या तथा उफनती हुई घेतना के कारण भारतीय समाज भी तेजी से समस्याओं का महासागर बनता जा रहा है। बढती हुई जनसख्या के कारण पुलिस का उत्तरदायित्व बढ जाता है क्योंकि भीड-भाड होने से कानून और व्यवस्था बनाए रखना मुश्किल हो जाता है तथा कानून एवम् व्यवस्था की स्थिति असन्तुलित हो जाती है। जनसख्या बढने की समस्या से निपटने के लिए हमें जनता को शिक्षित करने के लिए अधिक शैक्षणिक सस्थाएं यथा स्कूल तथा कालेज खोलने पडेंगे तथा पढे-लिखे लोगों के लिए अधिक नौकरिया तथा रोजगार के अवसर तलाशने होंगे। अब यदि व्यवस्था अपने लक्ष्यों की पूर्ति में असफल होती है, जिसकी कि ज्यादा उम्मीद है, तो उससे न केवल शिक्षा के स्तर में गिरावट आणी वरन् उससे आखिर में जाकर पढने लिखने वाले तबके में बगावत की भावना भी मिर उठाणी। उद्योग-धर्मों के फैलाव तथा शहरीकरण के कारण ही मजदूरों में तनावनी फैलने लगती है। इस तरह अपराधियों की सैरगाह के रूप में गरी बस्तिया पनपने लगती हैं। फिर जिस प्रकार वैज्ञानिक तथा तकनीकी खोजें हुई हैं उनके कारण से भी बडे-बडे तथा संगठित अपराध करने में सहायता मिलती है। इसकी सहायता से ही संगठित समूह व राजनीतिक दल बडे पैमाने पर आन्दोलन चलाते हैं। ऐसी स्थिति में पुलिस

से यह आशा कैसे की जा सकती है कि वह अव्यवस्था, अपराधियों तथा समाजविरोधी लोगों के झुण्डों तथा राजनीतिक गतिविधियों से निपट लेगी जब तक कि एक ओर लोगों में इस बदलाव के बारे में चेतना नहीं आएगी तथा दूसरी ओर पुलिस के पास इससे निपटने के लिए पूरी तैयारियाँ नहीं होंगी।

प्रश्न यह उठता है कि बदलते हुए समाज में कैसी पुलिस होनी चाहिए? यह किसी भी दृष्टि से अब सताने वाली तथा आँख मूँदकर चलने वाली नहीं हो सकती है। आजकल उसे लोकशाही मत्ता की सहायता करने वाली इकाई के रूप में काम करने की आवश्यकता है। अब उससे जनता की सेवक बनने की आशा की जाती है। इसलिए उसे जनता के सेवक बनने की भूमिका निभाने की तैयारियों में जुट जाना चाहिए।

स्वतंत्र भारत में पुलिस की जिम्मेदारियाँ पुष्कट प्रकार की हो गई हैं तथा उसे नए-नए दबावों व माँगों का सामना करना पड़ रहा है। एक ओर तो वह माईन बदल गया है जिसके अन्तर्गत उसे काम करना पड़ रहा है, इसलिए उसे उसके अनुसार चलने के लिए तैयारियाँ करनी होंगी। पर इन नए हालात में जब जवाबी हल तय करने का मौका आता है तब यह चकरा जाती है। यह अनुन की तरह सोचने लगती है कि किधर जाएँ और किधर नहीं जाएँ। भारत में पुलिसबलों की दुविधा इसलिए भी पैदा हो जाती है क्योंकि एक ओर तो सरकारों में फेरबदल, दक्षिणानुसी, पुराणपरयी तथा आपुनिकता के बीच टकराव तथा उनके दबावों के कारण पुलिस परेशान होती है तो दूसरी ओर उसे माइल में दोहरी भूमिका निभानी पड़ती है अर्थात् उसे समाज के सदस्य तथा पुलिस अफसर की जिम्मेदारियों के बीच तालमेल बैठाना पड़ता है। इसी कारण वह तभी निर्भय नहीं कर पाती है, जबकि ब्रिटिश-शासन के समय में ऐसी किसी दुविधा का सामना उसे नहीं करना पड़ता था। अब यह कहना ही जा सकती है कि भारतीय पुलिस ने लोकशाही के अन्तर्गत पिछले 50 वर्षों में जो अनुभव प्राप्त किए हैं उनके आधार पर यह सभी चुनौतियों को झेल सकती है। यह जम्बरू ही ऐसा कर पाती यदि सचमुच में भारतीय पुलिस को परिस्थितियों के अनुरूप नए ढंग में ढाला जाता। यह माना जाना चाहिए कि फिर भी भारतीय पुलिस ने अपनी सभी कामजोरियों के बावजूद अनेक नई-नई चुनौतियों का भली-भाँति मुकाबला किया है यद्यपि कुछ मामलों में उसे अधिक सफलता नहीं मिल पाई है।

हमारे देश के राजनीतिक इतिहास की सबसे महत्वपूर्ण घटना यह है कि हमने सदियों पुराने उपनिवेशी सत्ता के शिकंसे से स्वतंत्रता प्राप्त की है। ध्यान रखने की बात यह है कि राजनीतिक स्वतंत्रता से तात्पर्य महज उपनिवेशी शासकों से देशी राजनेताओं तथा नौकरशाही में सत्ता का हस्तान्तरण ही नहीं होता है। इस बदलाव से तात्पर्य होता है—राजनीतिक स्वतंत्रता का प्राप्त होना तथा एक उपनिवेशी समाज का लोकशाही की मत्ता के रूप में उभरना। आमतौर पर इस परिवर्तन का नौकरशाही की भूमिका तथा खास तौर पर पुलिस की भूमिका पर असर पड़ता है। अब नौकरशाही का काम महज शोषणकारी

दमनकारी समाज को बनाए रखने तथा घटाए रखने से सम्बन्धित ही नहीं है बरन् उसे विकास एवम् प्रगति करनेवाली भूमिका निभानी है। पहले वह राष्ट्रीय भावनाओं के विरुद्ध विदेशी दमनकारी सत्ता को बनाए रखने में लगी रहती थी, अब उसे देश की सेवा तथा लोककल्याणकारी भूमिका निभानी होती है और वह यह भूमिका शांति तथा व्यवस्था बनाए रखकर ही निभा सकती है।

भारतीय पुलिस को समझने की आवश्यकता

वैसे भारतीय पुलिस को समझने के लिए समय-समय पर अनेक पुलिस आयोगों का गठन किया गया है ताकि उसकी समस्याओं को ठीक से समझकर उनका समाधान ढूँढा जा सके पर उनमें से अधिकांश आयोग यह काम ठीक से नहीं कर पाये क्योंकि पुलिस स्वयं अभी तक भारी फेरबदल के दौर से गुजर रही है। वस्तुतः जो पुलिस उपनिवेशी ढाँचे के रखरखाव के लिए बनाई गई थी तथा जिसने इस काम को बखूबी पिछले दो शताब्दियों से निभाया था उसका पेशेपेश में पढ़ जाना स्वाभाविक था जबकि अचानक उसे उपनिवेशी सत्ता की बजाय लोकशाही की सत्ता के अधीन काम करना पड़ा। अतः जब देश स्वतंत्र हुआ, उस समय देश की पुलिस-व्यवस्था एवम् पुलिस-कर्मचारियों की मानसिक स्थिति एक विशेष प्रकार के मूल्य-ढाँचे में ढल चुकी थी और इसलिए उन्हें यह लगने लगा कि पिछले दो सौ वर्षों में उन्होंने जो सगठनात्मक स्वरूप एवम् कार्यकरण की शैली तथा प्रशिक्षण प्राप्त किया है वह अचानक बेमानी हो गया है। वे अब यह सोचने लगे हैं कि उन्हें इस बात के लिए बधाई दी जानी चाहिए कि उन्होंने अपने आपको इस परिवर्तित वातावरण के अनुरूप ढाल लिया है तथा स्वतंत्रता के बाद के पंचम वर्षों में राष्ट्र में अमन-धैर्य बनाए रखने में सहायता की है जिससे लोकशाही की जड़ें इस देश की धरती में मजबूती से जमने लगी हैं। पर जब एक ओर आन्दोलनों, जुलूसों, धरनों आदि की झड़ी लगने लगी एवम् दूसरी ओर जनता की भावनाओं के उभार को व्यक्त करने वाले विरोधों की घटनाएँ घटने लगीं तब भारतीय पुलिस पर काफ़ी दबाव बढ़ता गया। प्रथम तो यह थी कि स्वतंत्रता की लड़ाई के दौरान उड़े विरोधों की तुलना में आन्दोलन ज्यादा जोरदार थे। दूसरे वे जिन तरीकों से आन्दोलनों से निपटने के आदी थे उसकी भी भारी आलोचना की गई। यह झलक भी उनके लिए दिल्कुल अजनबी थी। यह दुविधा इसलिए और भी ज्यादा बढ़ गई क्योंकि न तो पुलिस को नई भूमिका के अनुरूप ढालने की कोशिशें की गईं और न ही पुलिस को नये रूप में दुबारा गठने का कोई प्रयास ही किया गया तथा न ही उनकी आवश्यकताओं को पूरा करने की दिशा में कोई कदम उठाया गया।

इस लगातार अनदेशी व नकारात्मक रवैये का जो स्वाभाविक परिणाम निकला वह यह है कि सन् 1979 के बाद से भारतीय पुलिस में लगातार विरोध तथा आन्दोलनों की झड़ी लगी हुई है। इससे अनेक सामाजिक, राजनीतिक, सगठनात्मक तथा प्रशासनिक मुद्दे उभर कर सामने आए हैं। पर बदकिस्मती की बात यह है कि इन आन्दोलनों से निपटने

के बारे में केन्द्रीय व राज्य सरकारों का रवैया कामचलाऊ प्रकृति का रहा है तथा वह यह दर्शाता है कि उनकी पुलिस के बारे में समझ सतही स्तर की रही है। जो कोई भी रियायतें दी गई हैं अथवा उनकी घोषणाएँ की गई हैं वे घोषणाएँ भी बिना पूरी समस्या को दृष्टिगत रखते हुए ही की गई हैं। इससे कुछ समय के लिए तो इल निकल आए पर इससे दूरगामी परिणाम निकलने वाले नहीं हैं। समस्या मजबूत चन्द रुपये या सुविधाएँ जुटाने की नहीं है पर वह ज्यादा बुनियादी प्रकार की है। समय की मांग है।

भारतीय पुलिस व्यवस्था का संगठनात्मक स्वरूप

भारतीय पुलिस व्यवस्था की प्रमुखतः तीन निम्न मुख्य विशिष्टताएँ रही हैं—

- (1) सशस्त्र तथा निःशस्त्र पुलिस ब्रान्सटैबल-व्यवस्था,
- (2) राज्य आधारित पुलिस संगठन, एबम्
- (3) क्षेत्रीय विभेदीकरण।

इन तीनों प्रमुख विशिष्टताओं से ही पुलिस प्रशासन की अन्य गौण विशेषताएँ प्रगट होती हैं जो कि अनेक राज्य पुलिस संगठनों को विविध तथा भिन्न बनाते हैं। फलतः वे उनके कार्मिकी की प्रकृति को अर्द्ध-सैनिक तथा अतिशिष्ट भी बनाते हैं।

भारत के वर्तमान राज्यों में जो पुलिस संगठन पाए जाते हैं वे प्राथमिक रूप से सन् 1861 के भारतीय पुलिस अधिनियम द्वारा शासित होते हैं तथा यह अधिनियम स्वयं सन् 1860 में गठित पुलिस आयोग की अनुशंसाओं (सिफारिशों) पर आधारित है। उल्लेखनीय है कि आज भी देश के राज्यों में जो पुलिस संगठन विद्यमान हैं वे अभी भी उनकी सिद्धान्तों पर आधारित हैं जिनका प्रणयन दो शताब्दियों से भी अधिक समय से पूर्ण पुलिस आयोग द्वारा किया गया था।

अधिनियम में व्यवस्था की गई है कि “एक सामान्य पुलिस जिले (इस शब्दावली को अब राज्यों के लिए प्रयुक्त किया जाता है) के पुलिस प्रशासन का समस्त कार्य संचालन पुलिस महानिरीक्षक नामक एक पदाधिकारी करेगा तथा उसकी सहायताार्थ अनेक उप-महानिरीक्षक तथा सहायक महानिरीक्षक होंगे तथा उनकी सख्या आवश्यकतानुसार निर्धारित की जाएगी।” इसके अतिरिक्त सन् 1861 के पुलिस विधेयक में भारत में पुलिस संगठन के सिद्धान्त के विषय में यह भी कहा गया है—

“एक जिले के ‘मजिस्ट्रेट’ के समस्त अधिकार क्षेत्र में जितना भी पुलिस प्रशासन होता है वह जिला मजिस्ट्रेट के सामान्य नियन्त्रण तथा निर्देशन में ही होता है तथा उसके परिचालन का अधिकार जिला पुलिस अधीक्षक तथा सहायक पुलिस अधीक्षकों को होता है।” (सहायक पुलिस अधीक्षकों की सख्या राज्य सरकारें आवश्यकतानुसार निर्धारित करती हैं) इस प्रकार सन् 1861 के पुलिस अधिनियम के उपरोक्त दो अनुच्छेद द्विस्तरीय पुलिस व्यवस्था की आधारशिला रखते हैं (1) राज्य स्तरीय पुलिस व्यवस्था, एबम् (2) जिला स्तरीय पुलिस राज्य की कार्यपालक भुजा के रूप में कार्य करेगी तथा उसका संचालन पुलिस

महानिदेशक तथा पुलिस अधीक्षक राज्य में करेंगे। तथापि वे राज्य सरकार के पूर्ण नियन्त्रण, निर्देशन तथा अधीक्षण में ही कर्तव्यपালन करेंगे तथा जिला स्तर पर सम्बन्धित पुलिस अधिकारी अपने-अपने कार्यक्षेत्र में जिना मजिस्ट्रेट के सामान्य नियंत्रण एवम् निर्देशन में कार्य करेंगे। भारतीय सब के राज्यों में पुलिस विभागों को प्रायः गृह मंत्रालय के अन्तर्गत रखा जाता है जिनका अध्यक्ष या तो मुख्यमंत्री होता है अथवा मंत्रिमण्डल का कोई वरिष्ठतम सदस्य जिसे गृहमंत्री के नाम से अभिहित किया जाता है, होता है। गृह मंत्री प्रायः पुलिस प्रशासन के नीति निर्धारण कार्यों से सम्बद्ध होता है तथापि सम्स्त विभाग उन्हीं के समग्र नियंत्रण तथा अधीक्षण में कार्य करता है क्योंकि अन्तर्नांगत्वा वश पुलिस प्रशासन के सामान्य कार्याकरण के लिए विधायिका के प्रति उत्तरदाई होता है। जहाँ तक प्रशासकीय पक्ष का सम्बन्ध है राज्य के पुलिस प्रशासन का प्रभारी गृह सचिव होता है। गृह सचिव (जो कि प्रायः भारतीय प्रशासनिक सेवा का वरिष्ठ अधिकारी होता है) एक ओर तो केन्द्रीय सरकार के निर्देशों में तथा राज्य पुलिस प्रशासन की वैशिष्ट्यपूर्ण गतिविधियों में सम्बन्धित होने तथा उनके नियन्त्रण, निर्देशन तथा अधीक्षण का कार्य करता है तो दूसरी ओर वह उसी प्रमग में जिला पुलिस अधिकारियों के मार्गदर्शन का प्रयोग करता है। ध्यातव्य है कि गृह सचिव की इन सभी दायित्वों के निर्वाह में परामर्श तथा सहायता करने की भूमिका पुलिस महानिदेशक अथवा पुलिस महानिरीक्षक निभाता है तथा वह आगे चलकर गृहमंत्री को परामर्श तथा सहायता प्रदान करता है ताकि वह राज्य में आन्तरिक सुरक्षा तथा कानून एवम् व्यवस्था बनाए रखने के विषय में उचित नीतियों का न केवल निर्माण कर सके अपितु वह उनको क्रियान्वित भी कर सके। वैसे भी पुलिस प्रशासन के प्रमग में राज्य के गृह सचिव के निम्नांकित मुख्य कार्य होने हैं जिनका कि उन्हीं निर्वाह करना पड़ता है—

- (1) यह नीति विषयक प्रमगों में गृहमंत्री को परामर्श एवम् अन्य सहायता उपलब्ध कराता है,
- (2) यह राज्य के पुलिस विभाग के कार्यों का सामान्य प्रशासनिक अधीक्षण कार्य करता है;
- (3) यह पुलिस के कार्मिक प्रशासन की सम्स्त समस्याओं का निराकरण करता है, तथा
- (4) यह सगठनरूपक सुधारों की प्रक्रिया का श्रीगणेश करता है। एवम् राज्य में पुलिस विभाग के विकास तथा उत्थान की दिशा में भी प्रयत्नशील रहता है।

संक्षेप में, यह राज्य पुलिस प्रशासन में प्रशासनिक सत्ता की सर्वोच्चता का प्रतीक होता है। यह एक ओर तो सामान्य होता है तथा दूसरी ओर वह गैर-व्यावसायिक होता है जिसके पाम जाकर मुख्यालय में कार्यरत पुलिस के व्यावसायिक लोग सलाह तथा मार्गदर्शन प्राप्त करते हैं।

भारतीय राज्यों के पुलिस प्रशासन के इस राजनीतिक तथा प्रशासनिक व्यवस्था के अतिरिक्त राज्य के अपने व्यावसायिक लोग होते हैं। जैसा कि ऊपर कहा जा चुका है राज्य पुलिस-प्रशासन में उच्च पुलिस अधिकारी अखिल भारतीय पुलिस सेवा के सदस्य होते हैं। राज्य स्तर पर पुलिस का उच्चतम अधिकारी पुलिस महानिरीक्षक होता है जिसका कि नया नामकरण आजकर राजस्थान सहित अधिकांश राज्यों में पुलिस महानिदेशक कर दिया गया है।

भारतीय पुलिस अधिनियम (सन् 1861) के अनुच्छेद 4 के अनुसार तत्कालीन सामान्य जिले के समस्त पुलिस प्रशासन के लिए महानिरीक्षक पुलिस को उत्तरदाई ठहराया गया है। इसी अधिनियम के अनुच्छेद 1 की व्याख्या तथा स्पष्टीकरण में कहा गया है कि जिस किसी क्षेत्र में अर्थात् राज्य अथवा जिले अथवा जिले के किसी भाग में इस विधेयक को लागू किया गया है उन सभी क्षेत्रों में महानिरीक्षक का प्रशासन ही चलेगा। आज की तिथि में भी भारतीय संघ के प्रत्येक राज्य में इस पुलिस-जिले-प्रशासन के अन्तर्गत ही समस्त राज्य को समाहित किया जाता है। इसलिए प्रत्येक राज्य में एक महानिरीक्षक अथवा महानिदेशक होता है तथा उसकी सहायता हेतु अनेक विशिष्ट महानिरीक्षक, अतिरिक्त उप तथा सहायक महानिरीक्षक भी होते हैं जो कि उसके कार्य निष्पादन में सहायता करते हैं।

राज्य पुलिस प्रशासन में महानिदेशक तथा महानिरीक्षक का पद सर्वाधिक महत्वपूर्ण होता है तथा यह राज्य सरकार तथा पुलिस विभाग के मध्य एक सम्पर्क-सेतु का कार्य करता है। यह राज्य सरकार के मुख्य सलाहकार के नाते निम्नांकित शक्तियों का निर्वहन करता है—

- (1) यह समस्त सूचनाओं/जानकारियों को संग्रहित करने तथा सम्प्रेषित करने हेतु राज्य सरकार के प्रति उत्तरदाई होता है। इस कार्य में उसकी सहायता उपमहानिरीक्षक (सूचना विभाग प्रभारी) करता है। महानिदेशक/महानिरीक्षक का यह दायित्व है कि वह राज्य सरकार को उन सभी घटनाक्रमों (इनमें राजनीतिक तथा अन्य सभी महत्वपूर्ण घटनाक्रम भी समाहित होते हैं) से परिचित कराता रहता है जिनसे कि कानून एवम् व्यवस्था के कटुप्रभावित होने का संकट होता है। वह औद्योगिक अशान्ति, साम्प्रदायिक तनाव, धूम्रपान के आन्दोलन तथा छात्र-आन्दोलन आदि की जानकारी से राज्य शासन को अवगत कराता रहता है,
- (2) यह राज्य सरकार को न केवल अपराध की स्थिति से सूचित करता है अपितु यह यह भी बतलाता है कि किस विशिष्ट प्रकृति के अपराध गम्भीर रूप ग्रहण कर रहे हैं। इस काम में उसकी सहायता उपमहानिरीक्षक (गुप्तचर सेवा)

करता है,

- (3) वह न केवल राज्य सरकार को उन सभी मामलों से अवगत कराता है जिनसे कि राज्य की सुरक्षा को सकट पैदा होने की आशंका होती है वरन् वह ऐसे प्रतिकारात्मक प्रयास भी करता है जिनके कारण कि प्रस्तुत सकट उत्पन्न हुआ है,
- (4) वह राज्य सरकार को ऐसे विषयों में भी सलाह देता है जिनका कि सम्बन्ध अति-अति महत्वपूर्ण व्यक्तियों की सुरक्षा बनाए रखने से होता है, उदाहरणार्थ जिनका सम्बन्ध वैदेशिक सरकारों के शासनाध्यक्षों तथा प्रधानमंत्री व राष्ट्रपति तथा अन्य महत्वपूर्ण व्यक्तियों से होता है। वह उनकी सुरक्षा के प्रबन्ध भी करता है,
- (5) वह राज्य सरकार को उन सभी गंभीर आपदाओं अथवा प्राकृतिक विपदाओं के घटित होने की भी सूचनाएं प्रेषित करता है जिनकी जानकारी उसे समय-समय पर मिलती रहती है यथा जिनका सम्बन्ध जल, धूल तथा वायु सीमा के परिवहनों की दुर्घटनाओं से, आग लगने, बाढ़, तूफान तथा भूयाल आने की घटनाओं से होता है। उसका यह भी दायित्व है कि वह ऐसे पुलिस प्रबन्धों की व्यवस्था करे ताकि पीड़ितों की सहायता हो सके तथा उनके कष्ट निवारण हो सकें,
- (6) वह राज्य सरकार को उस समय भी पदामर्श देता है जब उसे राज्यव्यापी कदम उठाने पड़ते हैं तथा शासन को राज्य पुलिस की सहायता की आवश्यकता पड़ती है, उदाहरणार्थ ऐसे अवसर समान निर्वाचन तथा व्यापक अशान्ति के प्रसंग में आते हैं;
- (7) उसका मुख्य प्रशासकीय कार्य होता है कि वह अपने सतत् अधीक्षण/निरीक्षण की सहायता से पुलिस संगठन में कुशलता बनाए रखे ताकि पुलिस बल अपने निम्न दो मुख्य कार्यों का भली-भांति निर्वाह कर सके, (अ) राज्य में अपराधों के शोषण तथा उनके नियंत्रण के प्रयासकार्य, तथा (ब) कानून एवम् व्यवस्था को बनाए रखने में विषयक कार्य;
- (8) वह राज्य के पुलिस विभाग में आन्तरिक अर्थ प्रबन्ध के लिए भी उत्तरदाई होता है,
- (9) उसे लगानार यह देखना पड़ता है कि क्या पुलिस के घाम जनशक्ति तथा अन्य साधन (जिनमें कि विभिन्न कार्यों के लिए स्वीकृत परिवहन के साधन भी समाहित किए जाते हैं) पूरी भाग्य में उपलब्ध है अथवा नहीं,
- (10) वह ऐसी भी व्यवस्था करता है ताकि सभी प्रकार के रिक्त स्थान तुरन्त भरे जा सकें तथा वह सभी कर्मचारियों, कार्यालयों तथा भण्डार गृहों के लिए आवास

की उचित व्यवस्था भी करता है, तथा

- (11) यदि वह राज्य में पुलिस विभाग का अध्यक्ष होता है अतः वह पुलिस विभाग से सम्बन्धित सभी विषयों में प्रधान सलाहकार की भूमिका का निर्वहन करता है।

उपरोक्त कार्यों तथा उत्तरदायित्वों के अवलोकन से यह तथ्य प्रकट होता है कि महानिदेशक अथवा महानिरीक्षक राज्य की समस्त पुलिस व्यवस्था को एक प्रशासनिक नेतृत्व प्रदान करता है तथा राज्यस्तरीय लोक प्रशासन में यह अपूर्व सम्मान का पात्र होता है क्योंकि यह अपार शक्तियों का धारक होता है। इससे राज्य प्रशासनिक व्यवस्था में उसका महत्व भली-भाँति स्पष्ट हो जाता है।

उप-महानिरीक्षक पुलिस

उप-महानिरीक्षक पुलिस क्षेत्र विशेष के पुलिस प्रशासन अथवा पुलिस विभाग की विशिष्ट शाखा का प्रभारी होता है तथा वह गुप्तचर शाखा, राज्य सराज पुलिस, डाक विरोधी दल, पुलिस प्रशिक्षण विद्यालय तथा अन्य शाखाओं का प्रभारी होता है।

रेन्ज—प्रत्येक रेन्ज में उसके आकार तथा महत्व के आधार पर चार से छ तक जिले समाहित किए जाते हैं। प्रत्येक राज्य में उनकी संख्या दो से आठ या दस तक होती है उदाहरणार्थ—केरल जैसे लघुआकारी राज्य में जहाँ दो पुलिस रेन्ज बनाए गए हैं वहाँ उत्तर प्रदेश जैसे बृहदाकारी राज्य को दस रेन्जों में विभक्त किया गया है। राजस्थान को निम्नांकित सात रेन्जों में विभाजित किया गया है—

1. जयपुर, 2. उदयपुर, 3. जोधपुर, 4. कोटा, 5. बीकानेर, 6. अजमेर, तथा 7. भरतपुर।

प्रत्येक रेन्ज का प्रभारी एक उप-महानिरीक्षक पुलिस को बनाया गया है जो कि राजस्थान सरकार के महानिदेशक पुलिस के प्रत्यक्ष नियन्त्रण में कार्य करता है। रेन्ज विशेष के मुखिया के अलावा उसे पुलिस विभाग की विशिष्ट शाखा का अध्यक्ष अथवा मुखिया भी बनाया जाता है। विशिष्ट शाखा के अध्यक्ष अथवा मुखिया के पद पर आजकल अधिकांश बीआईजी से पदोन्नति पुलिस महानिरीक्षकों को नियुक्त किया जाने लगा है जिससे अधिक से अधिक लोगों को पदोन्नति दिये जाने की व्यवस्था हो गई है। आजकल निम्नांकित स्तरों पर निम्न प्रकार की व्यवस्थाएँ की गई हैं। वर्तमान में राजस्थान पुलिस विभाग में नौ शाखाएँ हैं जिनका नामकरण इस प्रकार है—

- (1) भ्रष्टाचार निरोधक शाखा (प्रभारी पुलिस महानिदेशक),
- (2) सतर्कता शाखा (प्रभारी पुलिस महानिरीक्षक),
- (3) अपराध तथा अन्वेषण-रेलवेज (प्रभारी पुलिस महानिरीक्षक),
- (4) गुप्तचर शाखा (प्रभारी पुलिस महानिरीक्षक),
- (5) गृह, रक्षा तथा नागरिक सुरक्षा शाखा (प्रभारी पुलिस महानिरीक्षक),

- (6) प्रशिक्षण शाखा (प्रभारी पुलिस महानिरीक्षक),
- (7) राजस्थान सशस्त्र कान्स्टेबुलरि (प्रभारी पुलिस उप-महानिरीक्षक),
- (8) वायरलेस शाखा (प्रभारी पुलिस उप-महानिरीक्षक), तथा
- (9) कम्प्यूटर शाखा (प्रभारी पुलिस उप-महानिरीक्षक)।

पुलिस उप-महानिरीक्षक के कर्तव्य

राजस्थान के पुलिस सगठन की प्रशासनिक पदसोपान व्यवस्था में रेन्ज एक माध्यमिक स्तरीय शाखा होती है जो कि मध्य तथा निम्न स्तर पर जिला पुलिस प्रशासन में समन्वय स्थापित करती है। यह जैसे भी जिले से उच्च तथा राज्य से निम्न स्तर की शाखा होती है।

चूँकि पुलिस उप-महानिरीक्षक रेन्ज विशेष का मुखिया होता है जो कि राज्य सरकार तथा जिला प्रशासन के मध्य समन्वय तथा समझौता कराने की भूमिका निभाता है। यह महानिदेशक के सहायक का भी काम करता है जो कि अपने कर्तव्यों में से कुछ कार्य उसे प्रत्यापाजित करता है। यह मुख्य रूप से निम्नांकित भूमिकाओं का निर्वहन करता है—

- (अ) यह अपने नियंत्रण के अधीन पुलिस बल में कुशलता बनाए रखने के लिए उत्तरदाई होता है जिनका कि यह समय-समय पर निरीक्षण कार्य करता है। यह पुलिस अधीक्षकों/नियंत्रणाधिकारियों तथा रेन्ज डी आई जी के नाते जिला मजिस्ट्रेटों से भ्रमणा करता है तथा उसके अधीनस्थ जो रिपोर्ट तथा प्रत्युत्तर प्रस्तुत करते हैं यह उनके आधार पर निर्देश भी देता है,
- (आ) अपनी रेन्ज में उसका यह भी कर्तव्य होता है कि यह अपने अधीन कार्यरत पुलिस अधीक्षकों के उन कार्यों का अधीक्षण करे जो कि वे अपराध के अन्वेषण तथा नियंत्रण के क्षेत्र में कार्य करते हैं। यह गम्भीर प्रकृति के या घृणित अपराधों यथा हत्या तथा डकैती या अन्य अपराधों के बारे में पुलिस अधीक्षकों द्वारा समय-समय पर प्रस्तुत विशिष्ट रिपोर्टों की जाच-पड़ताल करता है तथा यह अपराध होने से लेकर अपराधी के पता चलने तक सभी मामलों में अपना ध्यान बंटाए बनाए रखता है,
- (इ) रेन्ज के पुलिस उप-महानिरीक्षक का यह भी दायित्व है कि यह अपराध तथा अपराधियों के विरुद्ध कार्यवाही करने के लिए अन्तर-जिला सहयोग की भी व्यवस्था करता है,
- (ई) यह अपने रेन्ज/विभाग/शाखा के समस्त महत्वपूर्ण घटनाक्रमों से भी पुलिस महानिदेशक को समय-समय पर अवगत कराता रहता है,
- (उ) यह अपनी रेन्ज/विभाग के पुलिस कर्मचारियों के निवाम-व्यवस्था की भी देखभाल करता है,
- (ऊ) यह अपनी रेन्ज/विभाग के पुलिस के अधीक्षकों तथा उनके समकक्षों द्वारा दिए

कार्यों की भी जाच-पड़ताल करता है,

(ए) यह अपने नियंत्रण के अधीन कार्यरत पुलिस बल में अनुशासन बनाए रखने के लिए भी उत्तरदाई होता है। इसके लिए यह न केवल विभागीय कार्यवाहियों की जाच-पड़ताल करता है बल्कि यह दोषियों को दण्ड दिलाने तथा कार्यकुशल लोगों को लिए पारितोषिक दिलाने की भी व्यवस्था करता है,

(ऐ) चूंकि यह अपनी रेंज का प्रमुख कार्मिक अधिकारी होता है अतएव यह सहायक पुलिस अधीक्षक स्तर के अधिकारियों का एक जिले से दूसरे जिले में स्थानान्तरित कर सकता है तथा उप-निरीक्षक के पद तक के लोगों को सेवानुवृत्त भी कर सकता है। यह उप-निरीक्षक से नीचे के सभी पदों के अधिकारियों के मामलों में प्रार्थना सुनने तथा निर्णय सुनाने का अन्तिम अधिकारी है। इसके अतिरिक्त यह अपने अधीनस्थ पुलिस अधीक्षकों को सिपाहियों के कल्याणार्थ कार्यवाहियां करने के निर्देश भी देता है,

(ओ) यह पुलिस महानिदेशक को अपने क्षेत्र के सभी गम्भीर अपराधों के घटनाक्रम से सूचित करता रहता है। इसलिये यह महानिदेशक की सहायता से सामान्यतः तो राज्य के लिए पुलिस नीति का मूजन करता है तथा यह विशेष तौर पर जिले के लिए नीति-निर्माण करता है।

इस प्रकार, उपरोक्त कार्यों, कर्तव्यों तथा उत्तरदायित्वों के प्रसंग में हम देखते हैं कि पुलिस उप-महानिरीक्षक को दोहरी भूमिका का निर्वहण करना पड़ता है। एक ओर तो यह पुलिस महानिदेशक के सलाहकार की भूमिका निभाता है तो दूसरी ओर यह अपने क्षेत्र (जिसमें कि अनेक जिला पुलिस सगठनों का सम्प्रेषण होता है) का मुख्याधिकारी के दायित्वों का निर्वहण करता है।

जिला स्तरीय पुलिस व्यवस्था का संगठन

इसके अन्तर्गत हम सर्वप्रथम पुलिस अधीक्षक की चर्चा करना चाहेंगे।

जिला पुलिस अधीक्षक

जिले में जिला पुलिस अधीक्षक ही पुलिस बल का प्रधान होता है। यह न केवल पुलिस बल में अनुशासन तथा बौद्धिक बनाए रखने के लिए उत्तरदाई होता है, बल्कि उसका कर्तव्य यह भी देखना होता है कि पुलिस बल अपनी भूमिकाओं का दायित्व भी उचित रीति से निभाए। जहाँ मद्रास, बम्बई, मध्य प्रदेश, हैदराबाद तथा कर्नाटक जैसे राज्यों में उसे जिला पुलिस अधीक्षक कहा जाता है वहाँ उसे पंजाब, उत्तर प्रदेश, बिहार, पश्चिम बंगाल, उड़ीसा तथा असम में मात्र पुलिस अधीक्षक की संज्ञा दी जाती है। वैसे तो उसका मुख्य कार्य अपराध नियंत्रण करना होता है, पर उसे अनेक प्रशासनिक दायित्वों का भी निर्वहन करना पड़ता है। यह अपराध नियंत्रण हेतु पुलिस वालों से सम्पर्क साधे रहता है, अपराध घटने

की पृथक् सूचना रिपोर्टों को ग्रहण करता है। यदि वह आवश्यक समझे तो पुलिस को अपराध नियंत्रण हेतु अग्रिम कार्यवाही करने का आदेश भी प्रदान करता है। इसके अतिरिक्त वह समय-समय पर पुलिस दानों से अपराधों की जानकारी प्राप्त करता रहता है तथा उनके निपटाने की भी सूचना लेता रहता है। गम्भीर अपराध घटने पर वह स्वयं घटनास्थल पर जाकर स्थिति का विवरण प्राप्त करता है। अभिप्राय है कि जिले के समस्त पुलिस कार्मिक उसके अधीनस्थ होते हैं तथा वह उनके कार्यकलापों पर अपनी टिप्पणिया भी देता रहता है। यदि मजिस्ट्रेट की सहमति मिल जाए तो वह दाना अधिकारियों तथा अन्य जिला पुलिस उच्च अधिकारियों का स्थानान्तरण करवा देता है तथा जहाँ तक निम्न अधिकारियों का प्रश्न है वह स्वयं ही उनका स्थानान्तरण कर देता है। वह जनता से भी सम्पर्क बनाए रखता है ताकि उसके सूचना स्त्रोत जितने विविध हों या व्यापक हों उतनी ही उनकी जानकारीवा चिन्तनीय होती हैं।

जहाँ तक प्रशासनिक दायित्वों का प्रश्न है वह उसका दायित्व है कि वह पुलिस बल में अनुशासन बनाए रखे। इसके लिए उसे विशेषतौर पर देखना पड़ता है कि सरक्षित केंद्र में पुलिस अच्छी स्थिति में रहे, उसका शारीरिक प्रशिक्षण भली-भांति होता रहे ताकि उसमें स्फूर्ति बनी रहे तथा उसके पास गणवेश उचित रूप में हो तथा उसके आनेय अथवा भली भांति काम करने दानों हों। यह वह भी देखता है कि भयनों की देखभाल ध्यानपूर्वक की जाए। यदि आवश्यकता पड़े तो वह कुशल लोगों को प्रोत्साहन हेतु पारितोषिक प्रदान करे तथा अकुशल लोगों को वह दण्डित भी करे। ये सभी कार्य वह राज्य सरकार के आदेशों के अन्तर्गत ही करता है। वह पुलिस कोषागार के उचित प्रबन्ध हेतु भी उत्तरदाई होता है। इसके अतिरिक्त उसे प्रथम सूचनाओं की रिपोर्ट भी प्रेषित की जाती है तथा गम्भीर अपराधों के मामलों में हुई प्रगति रिपोर्टों से भी अवगत कराया जाता है ताकि वह उन्हें पुलिस महानिदेशक तथा जिला मजिस्ट्रेट को प्रेषित कर सके तथा की गई व्यवस्थाओं से परिचित करा सके।

अधीनस्थ कार्मिक वर्ग

जिला पुलिस अधीक्षक का कार्यलय जिला मुख्यालय में होता है तथा उनकी सहायताएँ एक या दो अपर पुलिस अधीक्षक और/अथवा अनेक उप-पुलिस अधीक्षक रहते हैं। ये अपर अथवा सहायक अथवा उप-पुलिस अधीक्षक जिला पुलिस अधीक्षक की भूमिकाओं के सम्यक् निर्वहन, संचालन एवम् सम्पादन में सहायता उपलब्ध कराते हैं। अनेक मामलों में इन सहायकों का अन्तिम आदेश देने के अधिकार नहीं होते हैं, अतः ऐसी स्थिति में वे अपने अनुमन्धान, प्रगति तथा अनुमतिओं को जिला अधीक्षक को प्रेषित करते हैं। कठने का अभिप्राय यह है कि ये अपराध नियंत्रण कार्य तथा प्रशासनिक दायित्वों के निर्वह में जिला पुलिस अधीक्षक की सहायता करते हैं। पश्चिम बंगाल, बिहार तथा मद्रास (तमिलनाडु) में जहाँ उप-क्षेत्रीय राजस्व अधिकारियों को जिला मुख्यालयों पर रखा जाता है वहाँ जिले के

इन उप-क्षेत्रीय पुलिस अधिकारियों को भी यही रखा जाता है। आवश्यक नहीं है कि पुलिस तथा राजस्व का उप-क्षेत्र एक समान ही हो। ये भिन्न भी हो सकते हैं। ये अधिकारी जिला पुलिस अधीक्षक के राजपत्रित सहायक कार्मिक होते हैं। बिहार, असम, मध्य प्रदेश तथा बम्बई में इनको उप-क्षेत्रीय पुलिस अधिकारियों की सहा दी जाती है। मद्रास में उन्हें राजस्व क्षेत्रीय अधिकारी के नाम से पुकारा जाता है। अन्यत्र उन्हें वृत्त अधिकारियों के नाम से सम्बोधित किया जाता है। ये अधिकारी पुलिस थानों के कार्यों का निर्देशन, निरीक्षण, प्रत्यक्ष जाच-पड़ताल तथा कतिपय प्रशासनिक दायित्वों का निर्वाह करते हैं।

जिले में अनेक निरीक्षक भी होते हैं। इनमें से कतिपय लोग उप-क्षेत्रीय पुलिस निरीक्षकों के रूप में भी कार्य करते हैं। कुछ एक राज्यों में इन्हें वृत्त निरीक्षकों की सहा दी जाती है। तात्पर्य यह है कि वे अपने वृत्तों में न केवल जाच-पड़ताल तथा अपराध नियंत्रण कार्य का निर्देशन करते हैं, अपितु विविध वृत्तों की कार्यवाहियों में भी समन्वय लाने का प्रयास करते हैं। ये विविध थानों का निरीक्षण करते हैं तथा अन्य कार्य भी करते हैं। विशालकाय जिलों में मुख्यालय कार्य हेतु भी एक निरीक्षक होता है तथा एक निरीक्षक पुलिस अभियोजन कार्य का प्रभारी होता है जिसे कि अभियोजन निरीक्षक की सहा दी जाती है। इसी भाँति एक अन्य निरीक्षक आरक्षित केन्द्र या "पुलिस लाइन" का प्रभारी होता है।

पूर्व वर्णित कार्यों का क्षेत्र मुख्यालय तथा उप-क्षेत्रीय कार्यालय है। अब हम थानों का विवरण देना चाहेंगे। पुलिस बल को जिले में दो भागों में रखा जाता है। एक भाग में आरक्षित केन्द्र अर्थात् पुलिस लाइन में रखा जाता है तथा जिसे सगठनात्मक उद्देश्यों हेतु सशस्त्र तथा निरस्त्र आरक्षित भागों में विभाजित किया जाता है। इन्हें एक-एक आरक्षित निरीक्षक के अधीन रखा जाता है तथा उनकी सहायता हेतु अनेक सार्जेन्ट तथा अन्य कार्मिक होते हैं। इन आरक्षितों को अनवरत रूप से प्रशिक्षित तथा दीक्षित किया जाता है ताकि आपातकाल में उन्हें कार्य में लाया जा सके तथा थानों की सकटप्रस्त पुलिस की सहायता की जा सके ताकि उन्हें और अधिक सुरक्षित बनाया जा सके। इन केन्द्रों में ही पुलिस के आग्नेय अस्त्रों शस्त्रों तथा अन्य सामग्रियों इत्यादि को सप्रतीत करके रखा जाता है तथा उन्हें प्रदान किया जाता है। यहीं पर पुलिस के वायरलेस सगठन का मुख्यालय रखा जाता है। प्रयोग युवा पुलिसकर्मीयों के प्रशिक्षण हेतु किया जाता है। यहीं पर उन्हीं पुलिस अधिकारियों को प्रेषित किया जाता है जिनको कि पुन स्फूर्त बनाना होता है। जिला पुलिस का दूसरा भाग नागरिक पुलिस के रूप में होता है। थाने समाप्त पुलिस सगठन की ऐसी धुरी होते हैं जो कि वास्तव में पुलिस के समस्त कार्यों की अनुपालना करते हैं ये पुलिस विभाग के प्रमुख कार्यपालक सगठन होते हैं।

पुलिस थाना

पुलिस थाने का अध्यक्ष प्रायः निरीक्षक तथा अनेक दार उप-निरीक्षक के स्तर का अधिकारी होता है जिसे हम थाने का प्रभारी या थानेदार कहते हैं। सभे में हम उसे थाना अधिकारी या थाना गृह अधिकारी अथवा अधिकारी प्रभारी की भी सजा दे देते हैं। उसके जितने भी कार्य, कर्तव्य तथा शक्तियाँ होती हैं उनका विशुद्ध विवरण हमें अपराधी दण्ड संहिता में मिलता है। उल्लेखनीय है कि जितनी अपराध नियन्त्रण तथा अनुसन्धान की शक्तियाँ उसे (थाना अधिकारी) मिली हुई हैं उतनी शक्तियाँ अन्य किसी पुलिस अधिकारी को प्राप्त नहीं हैं। अपराध दण्ड संहिता के अनुच्छेद 551 में यह लिखा है "पुलिस थाने के प्रभारी अधिकारी से उच्च स्तरीय (पुलिस) अधिकारियों को स्थानीय क्षेत्र में वे सभी शक्तियाँ व्यवहृत करने का अधिकार प्राप्त है जिनका कि प्रयोग वह थाना अधिकारी अपने थाने में करता है।" इस प्रकार अपराध दण्ड संहिता के अनुसार किसी भी अन्य पुलिस अधिकारी को थाना प्रभारी से अधिक शक्तियाँ प्राप्त नहीं हैं। ऐसा नहीं है कि वह किसी अभियुक्त को 24 घण्टे तक ही हिरामत में रख सकता है तथा जिला पुलिस अधीक्षक उसे अधिक काल तक हिरामत में या हवालात में रख सकता है। थाना प्रभारी की सहायताार्थ अनेक कनिष्ठ उप-निरीक्षक, सहायक उप-निरीक्षक, मुख्य कॉन्स्टेबल तथा अन्य कॉन्स्टेबल होते हैं। उनकी शक्ति/सज्जा थाने के क्षेत्रानुसार घटती बढ़ती रहती है। प्रायः एक थाने के अन्तर्गत 25 से लेकर 150 तक ग्राम होने हैं तथा उनकी सख्या भी क्षेत्र की प्रकृति तथा जनसंख्या भी सघनता से निर्धारित होती है। यदि एक कनिष्ठ उप-निरीक्षक होगा तो वह अनुसन्धान तथा प्रशासनिक क्षेत्रों में थाना प्रभारी की कार्य बहन करने में सहायता करता है, और यदि मात्र एक सहायक उप-निरीक्षक होता है तो वह इस भूमिका को पूरी तरह नहीं निभा पाता है। मुख्य कॉन्स्टेबल प्रायः 5 प्रकार के कार्य करता है। उदाहरणार्थ मुख्य कॉन्स्टेबल का कार्य मात्र रिपोर्ट लिखने तथा पंजीकरण घुम्तकों की देखभाल करना ही होता है। कभी-कभार यह अधिकारी कॉन्स्टेबल के दर्जे का होता है। उसे लेखा मुख्य कॉन्स्टेबल अथवा लेखा कॉन्स्टेबल की सजा भी दी जाती है। एक अन्य कॉन्स्टेबल की यही भूमिका होती है कि वह पुलिस बल के प्रशिक्षण तथा अनुशासन बनाए रखने के पक्ष पर अपना ध्यान केंद्रित करे तथा बल घुस्त तथा दुठस्त बना रहे। तीसरे मुख्य कॉन्स्टेबल का कार्यभार यही है कि वह थाने की बाहरी चौकियों की देखभाल करे, चौकियाँ नगर में हो सकती हैं अथवा वे थाने वृत्त के सुदूर पूर्व क्षेत्रों में भी होती हैं उसका काम यही है कि वह क्षेत्र में पुलिस प्रमण तथा अपराध नियन्त्रण की व्यवस्था करे। यह भी उसके दायित्व है कि वह थाना प्रभारी को समस्त सगीन अपराधों तथा अन्य प्रमुख घटनाओं से भी अवगत कराए। कतिपय राज्यों में गवर्नी मुख्य कॉन्स्टेबल को भी थाने के थाने में सम्बद्ध किया जाता है। इसी भाँति नायक लोग भी मुख्य कॉन्स्टेबल प्रकृति के दायित्वों

का निर्वाह करते हैं।

प्रत्येक कॉन्स्टेबल को प्रत्येक वृत्तिपर क्षेत्र प्रदान किए जाते हैं तथा उसको यह दायित्व होता है कि वे न केवल अपने क्षेत्र में परिभ्रमण करते हैं अपितु उन्हें अपने क्षेत्र की अपराध दृश्य तथा सामान्य जनभावनाओं की भी पूरी जानकारी रखनी होती है। विविधता यह उसकी भूमिका है कि वह असाधारण तथ्यों पर अपना ध्यान रखे तथा उनके प्रत्येक क्रिया के केन्द्रों तथा अवैध मदिरा निर्माण स्थलों पर जाकर भी अपना निरीक्षण एवं नियंत्रण से सम्बन्धित दायित्व निभाए। यदि वे सभी कार्य सकलतापूर्वक किए जाएं तो वा तो अपराध ही नहीं होंगे और यदि अपराध होते भी हैं तो सकलतापूर्वक उनका अनुसंधान भी किया जा सकता है।

धाना प्रभारी के कार्य

यह धाना अधिकारी/प्रभारी का दायित्व है कि वह अपने निश्चित वृत्त की सामान्य दशा से अवगत रहे ताकि वह न केवल अपराध की घटनाओं को घटने से रोक सके बल्कि वह अपराधियों को न्यायाधीश के समक्ष भी प्रस्तुत करता रहे। वह दुराचारियों की गतिविधियों पर भी पूरा ध्यान रखता है ताकि वह अपराधों को नियंत्रित करता रहे। उसका कार्य अपराध अनुसंधान करना, अपराधियों का पता करना तथा उन्हें न्यायालय में प्रस्तुत करना आदि रहा है। इनके अतिरिक्त धाना प्रभारी पुलिस भूमिका से सम्बन्धित अन्य अनेक कार्य भी करता है। इस प्रकार न केवल धाना विविध गतिविधियों का केन्द्र होता है बल्कि धाना प्रभारी भी इन विविध भूमिकाओं के निर्वाह में अत्यन्त व्यस्त रहता है क्योंकि वह अत्यन्त उत्तरदाई व्यक्ति होता है तथा धाना पुलिस के क्षेत्र में आने वाले महत्वपूर्ण व्यक्तियों के साथ भी आना-जाना पड़ता है।

पुलिस दाने में अनेक भर्ति के लेखदि तथा पंजीयन पुस्तिकाएँ भी सार सम्मान कर रखे जाते हैं। मध्य प्रदेश पुलिस संहिता के अनुसार उसे 29 प्रकार की पंजीयन पुस्तिकाएँ, 12 अनुसूचियाँ तथा 24 प्रपत्र इत्यादि रखने पड़ते हैं। उत्तर प्रदेश में इनकी संख्या 50 पंजीयन पुस्तिकाओं, 15 सारथि सैटाने के पत्र तथा 23 अनुसूचियाँ तक वैसी हुई हैं। बिहार में यह संख्या 48 पंजीयन पुस्तिकाओं तथा अनुसूचियों तक, पश्चिम बंगाल में 36 पंजीयन पुस्तिकाओं तक तथा मद्रास में 33 भर्ति के लेखदि पंजीयन तक व्यापक है। तात्पर्य यह है कि चाहे सूचनादि रखने के पंजीयनों तथा प्रविष्टियों की संख्या के बारे में हर राज्य में विविधताएँ पाई जाएँ पर जहाँ तक उनके सारों का प्रश्न है वे सामान्य रहे हैं। अतः मूलतः उनका ध्यान समान विषयों पर केन्द्रित रहता है। अपराध से सम्बन्धित महत्वपूर्ण पंजीयन पुस्तिकाओं का सार नीचे दिया जा रहा है जो कि चैते तो मध्य प्रदेश पुलिस संहिता की सूचनाओं पर आधारित है तथापि यह विवरण मूलतः अन्य राज्यों की स्थिति का भी उचित मात्रा में प्रोतक होगा इसमें हमें कोई सन्देह नहीं है। यह विवरण इस प्रकार है—

(1) सामान्य हायरी—इसमें दिन-प्रतिदिन की पुलिस कार्यवाहियों तथा घटनाक्रमों को पंजीकृत किया जाता है। इसमें अन्वेषणीय अपराधों को भी अंकित किया जाता है। जैसे मुख्यतः समवेक्षणीय अपराधों का सार-संग्रह ही इसमें स्थान ले पाता है। इसी पुस्तिका में दैनिक कर्तव्यों, अनुपस्थितियों, आगमन-निर्गमन की सूचनाओं, व्यक्तियों को हिरासत में लेने की घटनाओं तथा बन्दियों की मुक्ति आदि की सूचनाओं को अंकित किया जाता है। इस प्रकार इसमें हमें पुलिस थाने की दैनिक गतिविधियों का सकेत मिलता है।

(2) प्रथम सूचना रिपोर्ट पुस्तिका—इसमें समवेक्षणीय अपराधों की रिपोर्टों को अंकित किया जाता है। इन रिपोर्टों की प्रतियों को न केवल शिकायतकर्ताओं को दिया जाता है बल्कि उन्हें घोरिष्ठ अधिकारियों के विचारार्थ भी प्रेषित किया जाता है।

(3) बाद पुस्तिका—इस पुस्तिका में समवेक्षणीय अपराधों की जाच-पड़ताल में हुई प्रगति दर्शाने का विवरण अंकित किया जाता है। इसमें वे समस्त सूचनाएँ अंकित की जाती हैं जिन्हें पुलिस एक समवेक्षणीय अपराध की जाच-पड़ताल की अवधि के मध्य एकत्रित करती है।

(4) ग्रामीण अपराध दर्शिका पुस्तिका—जो महत्व ग्राम में राजस्व के प्रभग में भूमि विवरण का होता है वही महत्व पुलिस में इस पुस्तिका का होता है। इसमें हमें ग्राम के समस्त अपराध इतिहास तथा प्राथमिक अपराध-सूचनाओं का ज्ञान होता है। तात्पर्य यह है कि हर ग्राम में एक ऐसी पुस्तिका होती है जिसमें ग्राम की समस्त सांख्यिकी, विगत में किए गए समस्त अपराधों का विवरण, अभियुक्तों को प्राप्त सजाएँ तथा दण्ड, ग्राम में अपराधों की सामान्य स्थिति तथा कुख्यात व पंजीकृत ऐतिहासिक अपराधियों से सम्बन्धित समस्त जानकारी होती है। इस पर एक दृष्टिपात करने से ही किसी भी व्यक्ति का ग्राम की प्रकृति तथा परिवेश का पता चल जाता है। इतना ही नहीं इसमें ग्राम के प्रभावशाली तथा सज्जन पुरुषों का भी विवरण अंकित किया जाता है एवम् आग्नेय अस्त्र धारकों (वैधानिक तथा पंजीकृत) का भी वर्णन समाहित किया जाता है।

(5) कुख्यात अपराधियों की विवरणिका—यदि तर्कमय दृष्टि से विचार करने पर ऐसा लगे कि अमुक व्यक्ति स्वाभाविक रूप में अपराधी प्रवृत्ति का हो गया है तथा यह गम्भीर अपराधों यथा चोरी, जेबकटी, पशु चुराने तथा सम्पत्ति हरण के कार्यकलापों में प्रवृत्त रहता है तो पुलिस ऐसे कुख्यात अपराधियों के नाम की एक विवरणिका तैयार करने लगती है ताकि यह उनकी समस्त गतिविधियों पर अपनी गिद्धदृष्टि केन्द्रित कर सके। इस विवरणिका में अपराधी के जीवन क्रम का सागोपाग विवरण समय-समय पर अंकित किया जाता है यथा उसका चरित्र कैसा है, उसकी क्या-क्या गतिविधियाँ रहती हैं, उसका स्वभाव कैसा है, उसकी किन-किन लोगों से मित्रता है तथा पियों का स्वभाव तथा प्रकृति कैसी है इत्यादि। यह नियमित गिद्ध-दृष्टि (शांतिपूर्वक) तब

भी रखी जाती है जबकि उसकी गतिविधियां शान्त रहती हैं।

पुलिस थाना राज्य में पुलिस प्रशासन की प्राथमिक इकाई होता है। यह समवेतनीय अपराधों के बारे में जानकारी तथा शिकायतें दोनों ही प्राप्त करता है तथा उन्हें अंकित भी करता है। प्रत्येक थाने के कार्यक्षेत्र का निर्धारण या पुनर्निर्धारण राज्य सरकार ही करती है पर वह यह कार्य महानिदेशक पुलिस उप महानिरीक्षक, जिला मजिस्ट्रेट तथा सम्बन्धित जिला पुलिस अधीक्षक की अनुशंसाओं पर ही करती है। भारत में सामान्यतः एक पुलिस थाने का अधिकार क्षेत्र 200 वर्गमील तक फैला हुआ होता है जिसमें कि प्रायः 100 ग्राम बसे हुए होते हैं तथा लगभग 75000 की आबादी होती है। सामान्यतः एक थाने का क्षेत्र उतना ही होता है जितना कि विशिष्ट राज्य सरकार उसे घोषित करती है तथा स्थानीय क्षेत्रफल का निर्धारण करती है।

जैसा कि ऊपर बतलाना था पुलिस थाने का अध्यक्ष एक थाना केन्द्र अधिकारी होता है जो कि प्रायः निरीक्षक के पद का अधिकारी होता है। वह देश के पुलिस प्रशासन की धुरी या प्रमुख सम्पर्क सूत्रधार होता है। इसलिए हम उसे भारत के पुलिस प्रशासनिक व्यवस्था का मुख्य अधिकारी भी कहते हैं। एतद्पर्यन्त उसे राष्ट्र में सर्वाधिक भूमिकाओं का निर्वाह करना पड़ता है। चूंकि यह पुलिस थाने का अध्यक्ष होता है अतः उसे ही थाने की प्रशासनिक प्रबन्ध व्यवस्था का दायित्व निभाना होता है तथा उसे ही अपने अधीनस्थ समस्त अधिकारियों के ऊपर एक मुख्य कार्मिक अधिकारी के रूप में कार्य करना पड़ता है। उसे दिन-प्रतिदिन के कार्यों के प्रबन्ध के लिए निम्नांकित भूमिकाओं का निर्वाह करना पड़ता है—

- (1) उसे अनेक पुलिस पंजियन पुस्तिकाओं तथा विविध प्रकृति के वर्गीकृत सूचना पत्रों को अपनी हस्तलिपि में तथा अपने हस्ताक्षर सहित तैयार करना तथा अंकित करना होता है। (जो कि आपराधिक प्रशासन के बुनियादी प्रलेख होते हैं तथा उन्हें न्यायानायों द्वारा भी वैधानिक प्रलेखों के रूप में स्वीकारा जाता है)।
- (2) वह न केवल अपने अधीनस्थों के कार्य का अधीक्षण/निर्देशन करता है बल्कि वह शारीरिक व्यायाम, भौतिक निर्देशों तथा उत्तरदाई कार्य के हस्तान्तरण द्वारा भी उनका नैतिक बल उच्च बनाए रखता है।
- (3) इनके अतिरिक्त भी वह अनेक वैधानिक यजीयन पुस्तिकाओं जैसे विभिन्न रिपोर्टों, रजिस्ट्रो तथा संहिताओं की देखभाल करता है जिनका रखना प्रक्रियात्मक विधि के अनुसार आवश्यक होता है। जैसा कि पूर्व वर्णित है कि किसी भी पुलिस थाने में निम्नांकित महत्वपूर्ण प्रलेख रखे जाते हैं, ये हैं—

(अ) प्रथम सूचना रिपोर्ट पुस्तिका,

(आ) केस डायरी

(इ) आरोप प्रतिया

- (ई) अंतिम रिपोर्ट,
- (उ) जमानती प्रत्याभूत,
- (ऊ) जांच-पड़ताल सूचिया,
- (ए) जब्ती/अधिग्रहण सूचिया,
- (ऐ) प्रथम सूचना रिपोर्ट के इतर बादों का रजिस्टर,
- (ओ) अप्राकृतिक मृत्यु के मामलों का रजिस्टर, तथा
- (औ) हत्या के बादों/मामलों की रिपोर्टें रखने का प्रबन्ध।

यदि हम इन मूलभूत प्रलेखों का अवलोकन करें तो हमें क्षेत्र विशेष के अपराध धरित्र की रूपरेखा का ज्ञान हो जाएगा। जैसा कि विगत में बतलाया जा चुका है कि इन परीयन पुस्तिकाओं को या तो दिन-प्रतिदिन पूरित किया जाता है या उन्हें एक निश्चित अन्तराल के साथ में भरा जाता है। इनके अतिरिक्त भी थानाप्रभारी को अनेक भाति की भूमिकाओं का निर्वाह करना पड़ता है जिनका विशिष्ट रूप से उल्लेख अपराध दण्ड संहिता में किया गया है तथा जिसका सम्बन्ध अपराध के नियन्त्रण तथा अपराधी के दण्डित करने से होता है एवम् उसे अनेक धरण सकटकालीन स्थितियों से जूझते समय उठाने पड़ते हैं जो कि पुलिस या मजिस्ट्रेट द्वारा उठाए जाते हैं।

- (4) वह अपने क्षेत्र के कुख्यात धरित्र के व्यक्तियों, स्वाभाविक रूप से अपराधकर्ताओं, पूर्व दण्डितों तथा ध्यावसायिक अपराधियों की गतिविधियों पर अपना ध्यान केन्द्रित रखता है।
- (5) वह अपने क्षेत्र में प्रभावी निरीक्षण तथा रात्रिकालीन सुरक्षा हेतु गश्तों की व्यवस्था करता है।
- (6) वह स्वयं अपराध स्थल पर जाता है तथा उपलब्ध सूत्रों की भली-भांति जाच-पड़ताल करता है ताकि यह ज्ञात हो सके कि अपराधी की कार्यविधि गौरव कैसी थी।

इनके अतिरिक्त भी उसे विधि के कार्यान्वयन तथा न्याय के प्रशासन के कार्यों में भी सहायता करनी होती है। थाना प्रभारी को अपने क्षेत्र में मजिस्ट्रेट तथा न्यायालयों के साथ में मिलकर घनिष्ट रूप से अपना दायित्व निभाना पड़ता है।

इस प्रकार हम थाना प्रभारी को देश के पुलिस प्रशासन का मूलधार कह सकते हैं। उमे राष्ट्र के पुलिस संगठन के निम्न स्तर पर अनेक प्रकार की भूमिकाओं का निर्वाह करना होता है। उसे अनेक भाति के उपयोगी पुलिस प्रलेखों की देखभाल करनी होती है जिनकी सूची निम्नांकित है—

- (क) एक सामान्य दैनन्दिनी,
- (ख) एक अपराधी पंजीयक पुस्तिका,
- (ग) दण्डितों की पुस्तिका,
- (घ) अपराधी इतिवृत्त सूचिया तथा निगरानी/निरीक्षण रजिस्टर,
- (ङ) ग्राम सूचना की सूचिया,
- (च) अपराध प्रलेख,
- (छ) कृष्यात व्यक्तियों की पुस्तिका,
- (ज) अपराध दूरिक्षा,
- (झ) सामुदायिकी,
- (ञ) सम्पत्ति रजिस्टर,
- (ट) अपराधी बुलाने तथा आने की आज्ञा अंकित करने वाला रजिस्टर, तथा
- (ठ) भगोड़े लोगों का रजिस्टर।

इनके अतिरिक्त यह अपने पुलिस थाने क्षेत्र में कानून तथा व्यवस्था बनाए रखने के लिए भी उत्तरदाई होता है। कानून एम्बू व्यवस्था बनाए रखने हेतु उसे निम्नलिखित भूमिकाओं का निर्वाह करना होता है जिनसे यह न केवल अपराधों का पता लगा सके अपितु यह उन्हें अपने नियंत्रण में भी रख सके। ये दायित्व निम्न प्रकार से हैं—

- (अ) यह देश की अपराध दण्ड संहिता के अनुच्छेदों के अन्तर्गत शकात्मक लोगों को बिरासत में लेता है।
- (आ) यदि यह समझे कि कोई अवैध भीड़ या समूह शान्तिभंग करने हेतु तत्पर है तो यह उसे तुरन्त विसर्जित करने का प्रयास करता है।
- (इ) यह उपरिष्ठ अधिकारियों तक अपना प्रतिवेदन प्रेषित करता है ताकि वे स्थिति से अवगत रहें।

ज्ञातव्य है कि थाने का मुख्यालय वृत्त के केन्द्रीय स्थल पर स्थित होता है। प्रायः यहाँ दो प्रकार की इयासतें होती हैं, पहली में पुष्ट वदियों को रखा जाता है तथा दूसरी में महिला वदियों का रखा जाता है। यहाँ पर एक शस्त्रागार भी होता है जिसमें कि अस्त्र-शस्त्र, आग्नेय सामग्री, चुराई गई सम्पत्ति तथा अन्य वस्तुएँ रखी जाती हैं। एक मुख्यालय होता है जहाँ पर कि सभी माति के रजिस्टर तथा अन्य प्रलेख रखे जाते हैं। दियौहित व अविवाहित पुलिस कर्मियों के लिए पुषक्-पुषक् निवासों की व्यवस्था होती है। वक्तिपय मात्रा में पुलिस अधिकारीगण भी वहाँ निवास करते हैं यथा थानप्रभारी तथा वनिष्ठ अधिकारियों के वहाँ निवास होते हैं। इन पुलिस थाने के भवनों को जानबूझकर सुरक्षित बनाया जाता है तदर्थ उन्हें सुरक्षित माना भी जाता है। वरिष्ठ पुलिस अधिकारियों से यह भी अपेक्षा की जाती है कि वे अपने अन्तर्गत रहें ताकि उनकी गतिशीलता अधिकाधिक हो सके।

यद्यपि शासन द्वारा पुलिस थानों तथा जिला पुलिस मुख्यालयों में कार्यरत व्यक्तियों की सच्चा निश्चित कर दी गई है तथापि यदि यह देखा जाए कि अपरा नियंत्रण के लिए अतिरिक्त पुलिस की आवश्यकता है तो अतिरिक्त पुलिस लाने की व्यवस्था की जा सकती है। जब कोई क्षेत्र घोर अशान्त हो जाते हैं तब शासन द्वारा अतिरिक्त पुलिस तथा पदाधिकारी रखने की स्वीकृति भी प्रदान की जाती है तथा उस क्षेत्र को शांत बनाए रखने का व्यय भी देना होता है। मूलतः समग्र व्यवस्था इस धारणा पर आश्रित है कि कर्नल-दाताओं को सामान्यतः उस अतिरिक्त पुलिस का व्यय भार नहीं उठाना चाहिए जिसे कि किसी विशिष्ट घटनाक्रम से निपटने हेतु आमंत्रित किया जाता है।

पुलिस बल के राजपत्रित अधिकारी

पुलिस बल के राजपत्रित अधिकारियों की सूची इस प्रकार है—

- (1) पुलिस महानिदेशक
- (2) पुलिस महानिरीक्षक
- (3) पुलिस उप-महानिरीक्षक
- (4) पुलिस अधीक्षक
- (5) पुलिस सह-अधीक्षक
- (6) पुलिस उप-अधीक्षक

पुलिस बल के अराजपत्रित अधिकारीगण निम्नांकित हैं—

- (1) निरीक्षक
- (2) सार्जेंट्स
- (3) उप-निरीक्षक
- (4) मुख्य कॉन्स्टेबल
- (5) नायक
- (6) सिपाही।

यदि हम विशिष्टीकृत इकाईयों यथा फोटोग्राफिक थ्यूरो, हस्तलिपि ज्ञान विभाग, अगुनी छाप शास्त्र विभाग, वारलैम शास्त्र तथा अग्निशमन सेवाओं का अपवाद स्वरूप छोड़ दें तो हम पुलिस बल की विविध शाखाओं का निम्न प्रकार वर्गीकृत/वर्णित कर सकते हैं, ये शाखाएँ हैं—

- (अ) नागरिक पुलिस
- (ब) अश्वारोही पुलिस
- (ग) सशस्त्र पुलिस
- (द) विशिष्ट सशस्त्र पुलिस
- (उ) यातायात/परिवहन पुलिस

- (ऊ) जिला गुप्तचर सेवी वर्ग
- (ए) अभियोजन शाखा
- (ऐ) रेलवे पुलिस
- (ओ) अपराधी अनुसंधान विभाग।

ये भी अधिकांश पुलिस नागरिक पुलिस ही होती है जो प्रायः धानो का प्रबन्ध-सहायन करती है। कतिपय जिलों में तो अश्वारोही पुलिस नाममात्र की ही होती है पर महानगरों में इनकी सख्या उल्लेखनीय होती है। उनका उपयोग या तो अशान्त भेड़ को शांत करने के लिए किया जाता है अथवा सफ़ाई के अवसरों हेतु उन्हें सम्मिलित किया जाता है। जहाँ तक जिलों में सशस्त्र पुलिस की नियुक्ति का प्रश्न है इनकी सख्या आवश्यकतानुसार निर्धारित की जाती है तथा इसका प्रयोग आपत्काल में किया जाता है। सब इसका प्रयोग न केवल किम्व अपराधों में निपटने हेतु किया जाता है बल्कि इसकी सहायता से राजकीय कोषागारों, मुद्रा के परिवहन अथवा समूहों तथा भीड़ के विमर्जन, सार्वजनिक भवनों तथा सैनिकों की रक्षा करने सम्बन्धी दायित्व भी निष्पादित होते हैं। विशिष्ट सशस्त्र पुलिस की अपेक्षा इस पोलि की गई है कि वह नहीं अर्थ में विशिष्ट शक्ति के रूप में ही विकसित हो गई है। यह जिले की सामान्य पुलिस व्यवस्था का एक अंग नहीं होती है। अतः इसका प्रशिक्षण केंद्र द्वारा दिया जाता है। केंद्र कतिपय समूहों में इसे राज्य में नियुक्त करता है तथा आपत्कालों में यह जिला पुलिस की सहायता करने को तत्पर रहता है। उदाहरणार्थ, मद्रास में 'मालाबार विशिष्ट पुलिस बल' इसी प्रकार का है, कर्नाट में इसे "स्टेट रिजर्व कॉन्स्टेबलरी" की सहा दी गई है, बिहार तथा उड़ीसा में इसे "सैनिक पुलिस" के नाम से पुकारा जाता है, उत्तर प्रदेश में इसे 'प्रान्तीय सशस्त्र कॉन्स्टेबलरी' के नाम से जाना जाता है। तात्पर्य यह है कि इस सशस्त्र बल को उच्च स्तरीय प्रशिक्षण से इन्तिषु दीक्षित किया जाता है कि आपत्कालों में बार-बार सेना का आह्वान नहीं करना पड़े। जब जिला पुलिस कुछ अशान्ति, गम्भीर अपराध के भड़कने तथा व्यापक दंगों इत्यादि का शमन नहीं कर पाती है तब इस बल को दमन हेतु आमन्त्रित किया जाता है। घातकाल पुलिस प्रायः महानगरियों में पाई जाती है तथा इसे अपने कार्य निष्पादन हेतु उच्च स्तरीय प्रशिक्षण दिया जाता है। जहाँ तक जिला गुप्तचर सेवा इसका प्रश्न है इसकी मुख्य भूमिका जिला मजिस्ट्रेट तथा पुलिस अधीक्षक को स्थानीय लोगों के जनमत से अवगत कराना होता है, विशेष रूप से वह शस्त्रा सरकारी नीतियों के बारे में जनता की प्रतिक्रिया तथा भूमिगत जनगतिविधियों से अधिकारियों को सूचित करती रहती है। जिला गुप्तचर सेवी वर्ग में प्रायः एक उप-निरीक्षक तथा कतिपय मुख्य कॉन्स्टेबल तथा निपटारी होते हैं। इनकी सख्या भी आवश्यकतानुसार घटती बढ़ती रहती है। कहने का आशय है कि यह शक्ति भी जिला पुलिस की एक इकाई होती है तथा जो जिला पुलिस अधीक्षक के अधीन कार्य करती है।

अभियोजन शाखा

पुलिस की अभियोजन शाखा को जिला स्तर पर सगठित किया जाता है तथा यह जिला मजिस्ट्रेट तथा जिला अधीक्षक पुलिस के संयुक्त नियन्त्रण में कार्य करती है। इसकी मुख्य भूमिका विविध मजिस्ट्रेटों की अदालतों/न्यायालयों में पुलिस तथा सरकारी दावों का परिचालन करना होता है। इसका अध्यक्ष प्रायः एक पुलिस निरीक्षक होता है तथा उसकी सहायता अनेक उप-निरीक्षक करते हैं। उन्हें लोक अभियोजकों के अनुरूप महत्व दिया जाता है। इस शाखा का मुख्य कार्य पुलिस अभियोग पत्रावलियों को प्रहण करना, उनकी परीक्षा करना तथा पूर्णरूपेण उचित पाए जाने पर उन्हें सम्बन्धित न्यायालय के समक्ष विचार हेतु प्रस्तुत करना होता है। तदुपरान्त यह शाखा पुलिस पक्ष की तरफ से समस्त साक्षियाँ प्रस्तुत करती है तथा उसकी भूमिका अभियोजन को उसकी तार्किक परणति तक पहुँचाना होता है। कतिपय राज्यों में तो इस शाखा में अनेक अधिवक्ताओं की सेवाओं को लिया जाता है तथा उनका घयन स्थानीय अधिवक्ता समूह में से किया जाता है। जहाँ तक सत्र न्यायालय में अभियोजन का प्रश्न है वहाँ पर इसका दायित्व सरकारी पक्ष का अभिवक्ता निभाता है तथा जिसकी निपुणता राज्य सरकार द्वारा जिला मजिस्ट्रेट की अनुशंसाओं के आधार पर की जाती है। यह एक निश्चित कालावधि तक ही अपनी भूमिका का निर्वाह करता है तथा उसे राज्य सरकार की नीतियों के अनुरूप शुल्क दिया जाता है। उसका नामकरण भिन्न-भिन्न राज्यों में विभिन्न भाँति से किया जाता है। उसके सहायतार्थ अनेक सहायक सरकारी अभिवक्ता होते हैं अथवा विशिष्ट अभिवक्ताओं की भी सहायता ली जाती है जिनका घयन मजिस्ट्रेट की अनुशंसाओं के आधार पर किया जाता है। इन सभी सरकारी अभियोजकों का स्थान लोक अभियोजकों जितना ही होता है। इन लोक अभियोजकों का दायित्व है कि वे जिला मजिस्ट्रेट को विविध दावों के पुलिस अनुमन्धान की प्रगति से अवगत कराए तथा वे अन्य सरकारी दावों में अपनी स्थिति से भी सूचित कराते हैं तथा जिला मजिस्ट्रेट का यह विशिष्ट उत्तरदायित्व होता है कि यह यह देखे कि ऐसे सभी दावों का अभियोजन गतिपूर्ण तथा सावधानीपूर्वक हो ताकि सरकारी पक्ष का प्रतिनिधित्व भली-भाँति हो सके।

रेलवे पुलिस

इस पुलिस का स्वभाव तथा कार्य क्षेत्र भिन्न होता है। अतएव सरकारी रेलवे की पुलिस को पृथक् रूप से सगठित किया जाता है। यैमें भी रेलवे पुलिस के कार्य क्षेत्र अनेक जिलों में फैले होते हैं। इसका तुरन्त प्रभारी या तो उप-महानिरीक्षक पुलिस होता है या सहायक महानिरीक्षक पुलिस होता है। यह पुलिस अपने रेलवे कार्य क्षेत्र में स्थानीय पुलिस की सहायता से अपने दायित्वों का निर्वाह करती है। स्मरणीय है कि ये रेलवे पुलिस क्षेत्र अपने ही जिलों तथा भागों में वर्गीकृत होते हैं। वैसे भी ऐसा कोई प्रतिबन्ध नहीं है कि किसी भी अधिकारी को नागरिक पुलिस से रेलवे पुलिस में या उसके विपरीत रेलवे की

पुलिस से नागरिक पुलिस में स्थानान्तरित नहीं किया जा सकता है।

गुप्तचर अनुसन्धान शाखा

गुप्तचर अनुसन्धान शाखा राज्य पुलिस की एक विशिष्ट शाखा होती है जिसे राज्य के आधार पर संगठित किया जाता है तथा जिसका प्रभारी उप-महानिरीक्षक (गुप्तचर शाखा) होता है। यह प्रभारी जैसे तो महानिरीक्षक पुलिस के अधीनस्थ होता है पर उसके राज्य सरकार के साथ में विशेष प्रकार के सम्बन्ध भी होते हैं। इसका मुख्यालय राज्य सरकार के मुख्यालय में ही होता है तथापि इसके गुप्तचर प्रदेश भर में व्याप्त होते हैं। इस बल के अपने अधीक्षक, उप-अधीक्षक तथा कौन्टेबल तक अनेक पदाधिकारी होते हैं। इसका मुख्य कार्य राज्य की सुरक्षा करना होता है। कतिपय अपराधों की कार्यवधि अनेक जिलों तक फैली हुई होती है, अतः क्षेत्राधिकार आदि के प्रश्न उठ खड़े होते हैं। कतिपय अपराधों की प्रकृति ही जटिल होती है। कुछ विशेष प्रकार के विषयों में जिला पुलिस गुप्तचर शाखा की सहायता प्राप्त करती है उदाहरणार्थ महिलाओं के कय-विक्रय सम्बन्धित मामलों, अपीम की लत्करी के विषयों में तथा धन अपहरण के लिए किए जा रहे किसी ध्यापक चङ्गपत्र का पता लगाने हेतु इस शाखा को काम में लिया जाता है। राजनीतिक विषयों से सम्बन्धित विषयों में भी इसकी महत्वपूर्ण भूमिका होती है। वैसे गुप्तचर राज्य भर में फैले रहते हैं। वे जिला पुलिस के सान्निध्य में कार्य करते हैं, पर वे जिला अनुसन्धान शाखा से भिन्न होते हैं। संक्षेप में यह शाखा पुलिस की विशिष्ट शाखा होती है जो कि विविध अवसरों पर तथा यथा-निर्धारित कालावधि में ही अपने अनेक गुप्त प्रतिवेदन प्रस्तुत करती रहती है।

अन्य

इस प्रकार यह देखा जा सकता है कि सभी शाखाएँ यथा—नागरिक पुलिस, अश्वारोही पुलिस, यातायात परिवहन शाखा, जिला अनुसन्धान सेवा तथा अभियोजन पक्ष शाखाएँ जिला पुलिस के अंग-प्रत्यंग के रूप में कार्य करती हैं। उसका अध्यक्ष/मुखिया जिला पुलिस अधीक्षक होता है। वैसे तो विशिष्ट सशस्त्र पुलिस दल एक यूथफ् संगठन के रूप में होती है पर जब यह किसी जिले में अपनी भूमिका का निर्वाह करती है तब व्यावहारिक रूप में जिला पुलिस अधीक्षक के आदेशानुसार ही कार्य करती है। इस प्रकार यद्यपि रेलवे पुलिस गुप्तचर अनुसन्धान शाखाओं को राज्य स्तर पर यूथफ् रूप से संगठित किया जाता है तथापि वे जिला पुलिस के सहयोग से अपनी भूमिका निभाती हैं। इसी भाँति पुष्प पुलिस तथा महिला पुलिस शाखाओं का गठन किया जाता है जिनके कार्य उनके नाम से ही विदित हो जाते हैं। कतिपय राज्यों में प्रत्याचार निरोधक शाखाओं का गठन किया गया है जिनका कार्य राज्य सेवाओं में विद्यमान प्रत्याचार के मामलों से निपटना होता है तथा सरकारी मशीनरी की छवि को निर्मल बनाए रखना भी होता है। कतिपय राज्यों में इसे सुरक्षा शाखा की भी सहा दी गई है।

पुलिस के केंद्र

जहाँ तक पुलिस महानिदेशक/पुलिस महानिरीक्षक, पुलिस उप-महानिरीक्षक, जिला पुलिस अधीक्षक, सह-पुलिस अधीक्षक जैसे पदों का सम्बन्ध है समस्त पद भारतीय पुलिस संहिता की देन कहे जा सकते हैं। इन सभी अधिकारियों का चयन भारत सरकार केंद्रीय लोक सेवा आयोग के माध्यम से करती है तथा जिन्हें प्रारम्भ में ही केंद्रीय पुलिस प्रशिक्षण सम्स्थान, हैदराबाद में प्रशिक्षित किया जाता है। उसके पश्चात् उन्हें पुनः राज्य पुलिस प्रशिक्षण महाविद्यालय तथा जिलों में जिला पुलिस अधीक्षकों के अधीन अनुवीक्षा अवधि में दीक्षित व प्रशिक्षित किया जाता है। वे सह-पुलिस अधीक्षक के रूप में कार्यारम्भ करते हैं तथा अन्ततः पुलिस महानिरीक्षक के पद तक पहुँचते हैं। यद्यपि सह-पुलिस अधीक्षक का पद कनिष्ठ होता है पर अन्य समस्त शेष पद वरिष्ठ प्रकृति के होते हैं। इसके अनतिरिक्त प्रान्तीय पुलिस सेवा होती है जिसके सदस्यों को हम सहायक/उप-पुलिस अधीक्षकों के रूप में पहचानते हैं। सरकार उनका चयन राज्य लोक सेवा आयोग के माध्यम से करती है तथा उन्हें राज्य पुलिस प्रशिक्षण महाविद्यालयों तथा जिला मुख्यालयों में प्रशिक्षित किया जाता है। उनमें से कतिपय लोग उच्च पदों तक भी पहुँच जाते हैं क्योंकि कुछ पद पदोन्नत लोगों के लिए आरक्षित कर दिए गए हैं। इन अधिकारियों के नीचे के शेष पद अराजकप्रति प्रकृति के होते हैं, तथा इसके निम्नतम स्तर पर कॉन्स्टेबल पद होते हैं जिन्हें प्रायः जिला पुलिस अधीक्षक ही घयनित करते हैं तथा जिन्हें राज्य पुलिस प्रशिक्षण विद्यालय में प्रशिक्षण के लिए भेजा जाता है। उनमें से कतिपय लोग उप-निरीक्षक पुलिस के पद के बारे में ही उठाया जाता है। इनके घयन की कार्यवधि हर राज्य में भिन्न-भिन्न प्रकृति की होती है पर घयन के पश्चात् उन्हें राज्य पुलिस प्रशिक्षण महाविद्यालयों में सावधानी से दीक्षित किया जाता है। ये ही वे अधिकारी होते हैं जो प्रायः ग्रामों के प्रभारी होते हैं। इनसे भी कतिपय लोग न केवल निरीक्षक पुलिस बन पाते हैं वरन् तत्पश्चात् उप-अधीक्षक पुलिस के पद तक भी पदोन्नत किये जाते हैं।

इस प्रकार घयनित पुलिस अधिकारियों को विविध स्तरों पर न केवल सावधानीपूर्वक प्रशिक्षित किया जाता है, अपितु सुचारु कार्य करने वाले लोगों को एक स्तर से दूसरे स्तर तक पदोन्नत भी किया जाता है ताकि उनको अच्छा कार्य करने के लिए प्रोत्साहित किया जा सके।

पुलिस के मुख्य तथा गौण कार्य

पुलिस के अपराध परक तथा विधि एवम् व्यवस्था बनाए रखने विषयक कार्यों को निम्नांकित विधि से वर्णित किया जा सकता है—

सर्वप्रथम हम अपराध विषयक कार्यों को निम्नांकित वर्गीकरणों में विभाजित करना चाहेंगे—

(1) अपराध नियन्त्रणकारी कार्य,

क्षेत्र का पुलिस अधिकारी अथवा चौकीदार अथवा कॉन्स्टेबल या ग्रामाधिकारी या अन्य कोई भी व्यक्ति अपराध घटने की सूचना अंकित कराता है। थाने का यह कार्य है कि वह प्रत्येक अपराध की सूचना को रजिस्टर में लिखे। इस सूचना को हम प्रथम सूचना रिपोर्ट की सजा देते हैं। यदि अपराध की प्रकृति अनवेक्षणीय होती है तो पुलिस सूचना अंकित करने के पश्चात् सूचनादाता को यह सूचित करती है कि उसे न्यायालय की शरण में जाना चाहिए क्योंकि वह उस अपराध के अनुसंधान करने में असमर्थ है। तथापि यह भी सम्भव है कि मजिस्ट्रेट ही पुलिस को यह आदेश दे सकता है कि चाहे अपराध की प्रकृति अनवेक्षणीय ही क्यों नहीं हो, पर उसका अनुसंधान कार्य उसे ही करना होगा। यहाँ पर अनुसंधान अधिकारी के कौशल, योग्यता तथा साधन सम्पन्नता की परीक्षा हो जाती है। मजिस्ट्रेट के आदेश के पश्चात् पुलिस को वे सभी शक्तियाँ प्राप्त हो जाती हैं जो कि उसे सम्वेक्षणीय मामलों में प्राप्त होती हैं। अपवाद यही रहता है कि वह बिना मजिस्ट्रेट की आज्ञा से किसी को हिरासत में नहीं ले सकती है। अपराध अध्ययन तथा अन्वेषण की अवधि में हिरासत, जमानत, अभिरक्षा वापिस भेजने तथा जाच-पड़ताल परक कानून अपनी-अपनी भूमिकाएँ निभाने लगते हैं। जिनका विवरण इस प्रकार है—

हिरासत प्रसंग

अपराध दण्ड संहिता पुलिस को यह अधिकार देती है कि सम्वेक्षणीय अपराध विषयों में वह किसी को भी हिरासत में ले सकती है। पर जहाँ तक अनवेक्षणीय विषयों का प्रश्न है उन विषयों में वह किसी को सभी हिरासत में ले सकती है जबकि मजिस्ट्रेट उसे विशिष्ट रूप से इसके लिए अधिकृत करता है कि वह जाच-पड़ताल की अवधि में ही उसे अपनी हिरासत में रख सकती है।

जमानत अधिकार

जहाँ तक जमानत योग्य प्रसंग होते हैं उनमें पुलिस अधिकारी ही जमानत ले लेता है। पर गैर-जमानती मामलों में तो मजिस्ट्रेट को ही जमानत लेने का अधिकार प्राप्त है।

अभिरक्षा प्रश्न

पुलिस किसी भी व्यक्ति को 24 घंटे से अधिक अवधि के लिए अपनी अभिरक्षा में बलपूर्वक नहीं रख सकती है। यदि वह इसके पश्चात् भी उसे अभिरक्षा में रखना आवश्यक समझे तो उसे मजिस्ट्रेट से लिखित अनुमति प्राप्त करनी होती है।

मजिस्ट्रेट द्वारा वापिस भेजने का अधिकार

मजिस्ट्रेट को यह अधिकार भी प्राप्त है कि वह सम्भावित अभियुक्त को पुलिस या कारागृह भी अभिरक्षा में रखने के आदेश देता है। प्रायः वह कारागृह में रखने के ही आदेश

प्रदान करता है।

जाय-पड़ताल परक कानून

भारत में इस आगल विधि को व्यवस्त किया गया है कि "हर अग्रेज (आपलभावी) का घर उसका अपना एक प्रसादन या दुर्ग होता है।" पुलिस को माल उसी घर के प्रसादन में जाय-पड़ताल ॥ तलाशी का अधिकार प्राप्त है जिसकी वह जाय कर रही होती है तथा जो उसके यहा पनीरुत होता है। अन्यथा उसे मजिस्ट्रेट के पास जाकर जाय पड़ताल एवम् तलाशी का आदेश प्राप्त करना होता है।

इसके अतिरिक्त पुलिस जाय के मामले में जो भी प्रगति करती है उसको उसे समय-समय पर अंकित करना पड़ता है तथा उसे अपनी प्रगति की रिपोर्ट की प्रतियों को जिला पुलिस अधीक्षक के सेवार्थ प्रस्तुत करना होता है जो कि अनुसंधान अधिकारी को आवश्यक निर्देश प्रदान करता है। जब तक गम्भीर प्रकृति के पापों का प्रश्न है यथा—डकैती, हत्या तथा राजमार्गों या अन्य मार्गों पर लूटपाट की जो घटनाएँ घटती हैं उनके विषय में प्रगति विवरण की रिपोर्ट मजिस्ट्रेट तथा पुलिस महानिदेशक की सेवार्थ प्रेषित की जाती है।

जब अनुसंधान प्रक्रिया की परिणति सफलता में होती है तब अभियोजन क्रिया का श्रीगणेश होता है तथा बाद पुलिस-अधिवक्ता कार्यालय में प्रेषित किया जाता है जो कि अपराध विवरणिका की जाय-पड़ताल करता है तथा वह यह देखता है कि उगने कोई नुस्खा अथवा म्यूनताएँ तो नहीं हैं। तदुपरान्त वह सम्बन्धित न्यायालय में अपराध विवरणिका प्रस्तुत करता है। जब बाद मजिस्ट्रेट की सेवार्थ प्रस्तुत किया जाता है तब बाद तथा उसका अभियोजन प्रारम्भ होता है। यह पुलिस की अभियोजन शाखा का वाचस्प है कि वह सगस्त उपलब्ध प्रमाण प्रस्तुत करे, रक्षा पक्ष की साक्षियों की प्रति परीक्षा (जिरड बडस) को तथा अपने बाद के पक्ष में तर्किक तर्कार जुटाएँ। ऐसी स्थिति में उसके दो परिणाम सामने आते हैं या तो अभियुक्त को मुक्त कर दिया जाता है या उसे दण्डित किया जाता है अथवा उसे सीमान्त अदालत के विचारार्थ प्रेषित किया जाता है। यदि जाय पड़ताल में आसफलता हाथ लगती है तो अंतिम रिपोर्ट मजिस्ट्रेट की स्वीकृति हेतु भेजी जाती है।

कानून एवम् व्यवस्था नियमक कार्य

इन कर्तव्यों का प्रत्यक्ष शिरी निरिम्ह प्रकार के अपराध से कोई सम्बन्ध नहीं होता है। इसका सम्बन्ध ये सामान्य कानून एवम् व्यवस्था से होता है जिसे कि गैर-अपराध पनीभाजों द्वारा भी भंग किया जा सकता है। इस भाँति के शांति भंग प्रसंगों को नियंत्रित किया जाना चाहिये। अतएव पुलिस सदैव स्थिति पर पूरा ध्यान रखती है तथा वह निम्नांकित प्रसंगों में उनके निष्पन्न की दिशा में ओरक प्रयास करती रहती है—

(1) साम्प्रदायिक स्थिति.

- (2) उत्सवों के प्रसंग,
- (3) कृषिपरक सकट,
- (4) औद्योगिक अशान्ति के अवसर,
- (5) विद्रोही राजनीतिक दल, तथा
- (6) अन्य।

अन्य शेष कार्य

इसके अतिरिक्त पुलिस निम्नांकित भूमिकाएँ निभाती है—

- (अ) गश्त, निपुक्ति, रक्षा तथा सड़यात्रा के लिए व्यवस्था करना।
- (आ) आपराधिक न्यायालयों की प्रक्रियाओं का कार्यपालन करना।
- (इ) भीड़ एवम् यातायात के नियमन का प्रयास करना।
- (ई) मेलों तथा अन्य समारोहों में कर्तव्यों का निर्वाह करना।
- (उ) अकाल, अतिवृष्टि (बाढ़), अग्निक्राडों, दुर्घटनाओं, प्राचीन सप्रहों, सैनिक परिव्ययों, बिना दावे की तथा सदेहास्यद सम्पत्ति का सत्यापन करने तथा कारागृहों से भागे हुए लोगों के पता लगाने आदि की भूमिकाओं को निभाना।
- (ऊ) जन्म तथा मरण की रिपोर्ट प्रस्तुत करना।
- (ए) जब लोग/व्यक्ति आक्रामिक रूप से मृत्यु को प्राप्त हो जाएँ या विषपान कर लें या हत्या का शिकार हो जाएँ अथवा आत्महत्या कर लें तब उनके शरीर की अंतिम शव परीक्षा तथा मृत्यु पत्र को तैयार करने का दायित्व भी पुलिस का होता है, तथा
- (ऐ) विविध राज्य तथा स्थानीय शासन के अनेक कानूनों के निर्वाहन कराने का उत्तरदायित्व भी उसी का होता है।

अभिप्राय. यह है कि पुलिस को विविध प्रकार के दायित्वों का निर्वाहन करना होता

है।

पुलिस के सत्ता स्रोत तथा अन्य शक्तियाँ

वर्तमान लोकतांत्रिक व्यवस्था में प्रशासन उन्हीं शक्तियों का प्रयोग कर सक्ता है जिनका उसे विधि द्वारा अधिकार प्रदान किया गया है। पुलिस का अपनी शक्तियाँ मुख्यतः निम्नांकित (सत्ता) स्रोतों से प्राप्त होती हैं—

- (1) उसका प्रथम सत्तास्रोत पुलिस अधिनियम, सन् 1861 है जिसे कि विविध पदों के सृजन की विधायी म्बिकृति प्राप्त है तथा जिसमें समस्त पुलिस अधिकारियों (चाहे वे पुलिस महानिरीक्षक के उच्च पर पर आती हों या उप-निरीक्षक के निम्नतम पद पर) के अधिकारों तथा कर्तव्यों को सुपरिभाषित तथा सुव्यवस्थित कर दिया गया है।

- (2) दूसरे, अपराधिक दण्ड संहिता के अन्तर्गत उसे अपराधों को नियंत्रित करने, अनुसंधान करने, ज्ञात करने तथा याद अभियोजित करने की शक्तियाँ मिली हुई हैं। अपराध एक्यू अन्य विषयों से सम्बन्धित अनेक शक्तियाँ भी उसे प्रदान की गई हैं।
- (3) केन्द्र, राज्य तथा स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं द्वारा भी जं। विविध विधेयक पारित किये गए हैं यथा—शस्त्रास्त्र/आग्नेय अस्त्र विधेयक, दूत-क्रिया विधेयक, मोटर वाहन विधेयक, उत्पादन शुल्क विधेयक तथा परिवहन के उप-नियम आदि द्वारा भी उसे शक्तियाँ प्राप्त हैं। चूंकि राज्य की गतिविधियों का दिन-प्रतिदिन विस्तार होता चला जा रहा है अतएव उसकी शक्तियों का क्षेत्र भी फैलता जा रहा है। जो विधेयक लोक कल्याण या विकास के लिए बनाए जाते हैं उनको व्यवहार में लाने हेतु किसी कार्यपालक मशीनरी की आवश्यकता पड़ती है तथा उनसे भी पुलिस की कार्य मृदिका में अभिवृद्धि होने लगती है।
- (4) इन विविध विधियों के अतिरिक्त भी राज्य सरकारें अनेक विभागीय निर्देशों को प्रचारित करती हैं, ताकि उनसे पुलिस मार्गदर्शन ग्रहण कर सके। ये निर्देश इतने व्यापक होते हैं कि उनमें पुलिस प्रशासन तथा बल से सम्बन्ध सभी मामलों/विषयों के समाप्त आयामों को समाहित करा लिया गया है यथा—उनमें पारितोषकों, शारीरिक-व्यायाम-क्रिया, शस्त्रों/आग्नेय शस्त्रों/पंजीकरण पुस्तकों तथा उनके नियमों, दण्ड विधानों, रोकक स्थान, भवनों की देखभाल की व्यवस्थाओं, धानों के भण्डारों, कार्य विभाजन इत्यादि के बारे में विस्तृत निर्देश प्रदान किए गए हैं। सत्य है कि सरकार के ये समाप्त निर्देश आवश्यक रूप विधि सगमवध विधि के अन्तर्गत ही प्रदान किए जाएंगे।

टिप्पणियाँ

- 1 घेरा एम एन, डिस्ट्रिक्ट एडमिनिस्ट्रेशन इन इंडिया पृष्ठ 93
- 2 पाटल बी पी, गवर्नमेन्ट इन इंडिया 20 43
- 3 गिापी जी पी, न्यू पेटर्न ऑफ़ एडमिनिस्ट्रेशन, इण्डियन जर्नल ऑफ़ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन नई दिल्ली।
- 4 रिपोर्ट ऑफ़ दि एडमिनिस्ट्रेटिव रिफार्मि कमिशन ऑन स्टेट एडमिनिस्ट्रेशन गवर्नमेन्ट ऑफ़ इण्डिया नई दिल्ली।
- 5 पाटल बी पी, गवर्नमेन्ट इन इंडिया इंडिया यूरोकल पृष्ठ 60-130
- 6 ए.आर.पी रिपोर्ट ऑन स्टेट एडमिनिस्ट्रेशन यूरोकल
- 7 घेरा एम एन, डिस्ट्रिक्ट एडमिनिस्ट्रेशन इन इंडिया यूरोकल पृष्ठ 115-120
- 8 उपरोक्त पृष्ठ 121-143
- 9 शर्मा एम पी, लोकल सेल्स गवर्नमेन्ट इन इंडिया पृष्ठ 21-29
- 10 घेरा, एम एन, डिस्ट्रिक्ट एडमिनिस्ट्रेशन इन इंडिया यूरोकल पृष्ठ 50-55
- 11 उपरोक्त पृष्ठ 38 40

- 12 मुरुजी बी, कम्युनिटी डवलपमेन्ट इन इन्डिया, पृष्ठ 55-67
- 13 कमेटी ऑन प्लान प्रोजेक्ट्स, (मेहता कमेटी)
- 14 रिपोर्ट ऑन स्टेट एडमिनिस्ट्रेशन, ए आर सी, पृथक्
- 15 आई जे पी ए का विशेषांक "कलेक्टर इन दि मिक्सटीज" 1961 Vol VII
- 16 उपरोक्त
- 17 उपरोक्त
- 18 रिपोर्ट ऑन स्टेट एडमिनिस्ट्रेशन ए आर सी पृथक्
- 19 उपरोक्त
- 20 उपरोक्त

भारतीय पुलिस और विकास की समस्याएं

सैद्धान्तिक दृष्टि से, 'विकास' वाक्य प्रक्रिया में परिवर्तन तथा उत्पन्न दोनों चीजें हो ही सम्मिलित किया जाता है, परन्तु यहाँ पर परिवर्तन को अर्धपूर्ण एवं विकृत को स्पष्ट होना चाहिए। यह स्मरणীয় है कि समाज विद्वानों की अनुमान और जटिल श्रेष्ठ प्रक्रिया भी, इस अवधारणाओं की कोई 'मूल्य निरपेक्ष' परिभाषाएँ अभी तक नहीं दे पाई हैं। फलतः उपलब्ध परिभाषाएँ हमारी वांछाएँ और चाहनाएँ बनकर रह गई हैं। उत्तर युद्धशालीन एवं उत्तर उपनिवेशवादी देशों के बारे में इधर अमरीकी विद्वानों ने सम्मेलन से खोजबीन की है तथा उन्होंने 'विकास के अनेक मॉडल' बनकर प्रस्तुत किए हैं। उन्होंने विकास के अनेक कारकों को रेखांकित तथा चिन्हित किया है। उदाहरणार्थ, वे इन कारकों में प्रजातंत्रीकरण, आधुनिकीकरण, धर्मनिरपेक्षीकरण, समृद्धि, सभ्यता निर्माण, विशिष्टीकरण सामाजिक ऐस्य, आर्थिक व्यवस्था में विद्यमान सामाज वितरण की प्रगती तथा शान्तिपूर्ण तरीकों से विकेंद्रित समाज की स्थापना की चर्चा करते हैं। व्यापक सदर्भ में देखा जाए, तो 'विकास' जहाँ हमारा लक्ष्य है, हमारी मंजिल है तथा एक 'एण्ड प्रोपेस' है—बड़ा इसे हम एक चिन्हित लक्ष्य की प्रप्ति की दिशा में प्रयुक्त किये जाने वाले साधनों या यन्त्रों या साधनों से अलग रखकर भी देख नहीं सकते।

विकासशील देशों में राजनीतिक विकास की प्रक्रिया का अध्ययन करने वाले अमेरिकी विद्वान एक तरफ तो राष्ट्रनिर्माण को महत्वपूर्ण कारक मानते हैं और दूसरी तरफ वे प्रजातांत्रिक प्रक्रिया को बनाये रखने को इस प्रक्रिया का सार समझते हैं। उदाहरणार्थ लुगियन हवल्स पाई ने राजनीतिक विकास की प्यारह परिभाषाओं का अध्ययन करके तीन बुनियादी कारकों को खोज निकाला है और वे हैं (अ) सभ्यता, (ब) समता, तथा (स) विशिष्टीकरण की प्रक्रियाएँ। यहीं पर हंटिंग्टन इसे यह चेतावनी देते हैं कि अगर कोई समाज सभ्यानीकरण की महत्ता को नहीं पहचानेगा तो वह समाज 'विकास के जाल' में फँस जायेगा और अन्ततः वह राजनीतिक ह्रास के मार्ग पर उन्मुख होने लगेगा। होवार्ड रिगिन्स राजनीतिक विकास की कार्यात्मक आवश्यकताओं को उजागर करते हुए कहते हैं—कि प्रौढ़ प्रजातांत्रिक प्रणाली से उद्भूत परिवर्तन तथा राजनीतिक स्थिरता, एक तरफ तो

विकास की आवश्यकताओं की पूर्ति करते हैं और दूसरी तरफ वे परिवर्तन तथा उन्नयन के झटकों को झेलने की क्षमता प्रदान करते हैं। राजनीतिक विकास के चरणों के बारे में अपना शास्त्रीय ग्रंथ मूजित करते समय ए.एफ.के. ओरगनस्की, रोम्टोव की विचारधारा में अपनी सहमति दर्शाते हुए कहते हैं कि इन चरणों के मध्या चार हैं और वे हैं—(1) राजनीतिक एकीकरण, (2) औद्योगीकरण, (3) राष्ट्रीय कल्याण, तथा (4) समृद्धि। इसका तात्पर्य यह है कि विकसशील देशों में विकास एक बहुमुखी प्रक्रिया है। वैसे किमी भी लोक कल्याणकारी राज्य में जब राजनीतिक विकास की प्रक्रिया शुरू होती है तो उसका भी उद्भव आर्थिक प्रणाली में ही निहित होता है। इस अध्ययन से यह स्पष्ट उजागर होता है कि ये सभी वर्गीकरण अस्पष्ट हैं और वे एक-दूसरे से उलझने हैं। इस उलझन को वे और अधिक तब उलझाते हैं जबकि इन कारकों के टकराव से विकसशील देशों में विद्यमान अराजक माहौल और भी अधिक अराजक हो जाता है।¹³

दूसरी तरफ जब हम विकास के मार्क्सवादी 'मॉडल' तलाशते हैं तो हमें 'समाजवाद के कई पथ'¹⁴ और दिशाएँ मिलती हैं—जो कि मूलतः तीव्र औद्योगिकरण का तथा एक साम्प्रदायिक समुच्चय का दर्शन समाहित किये हुए हैं। ह्यू बाटसन इसे एक व्यापक प्रक्रिया की सत्ता देते हुए कहते हैं कि "यह पश्चिमी दुनिया के विरुद्ध पिछड़े लोगों का एक ऐसा विद्रोह है जिसका नेतृत्व उनका अपना ही एक बुद्धिजीवी वर्ग कर रहा है।"¹⁵ अब अगर हम इसके सुस्पष्ट पश्चिम विरोधवाद को छोड़ भी दें, तो हम यह पाते हैं कि विकास का यह मार्क्सवाद 'मॉडल' अपने आप में विद्यमान धर्मनिरपेक्षीकरण एवं विशिष्टीकरण के गतिमान अवधारणाओं एवं कार्यों के कारण, बड़ी तेजी से प्रजातांत्रिक एवं समाजवादी 'मॉडलों' के साथ "सहकारिका के विस्तृत क्षेत्र" तलाशता जा रहा है। परन्तु जब हम साम्यवादी ममानों में विद्यमान विकास के सत्वीकृत कार्यों का तथा उनमें क्रियारत साम्यवादी दलों के आधुनिकीकरण की भूमिका का गम्भीरता से अध्ययन करते हैं तो हम यह पाते हैं कि वे पश्चिमी 'मॉडल' में विद्यमान राजनीतिक तथा आर्थिक अभिजात्यों से अधिक भिन्न नहीं हैं।¹⁶ वैसे भी सामाजिक न्याय पर आधारित एक वर्गहीन समाज की स्थापना की दिशा में प्रजातांत्रिक केन्द्रीयवाद तथा प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण की शक्तियों की एक सीमित भूमिका ही हो सकती है। फिर जब हम क्यूबा, चीन, वियतनाम तथा यूगोस्लाविया में त्रिपारत विभिन्न राष्ट्रीय अनुभवों तथा साम्प्रदायिक झगड़ानाओं का अध्ययन करते हैं तो विकास का यह मार्क्सवादी 'मॉडल' और अधिक जटिल तथा विकृत होना-सा नजर आता है।¹⁷

प्रशमन किमी भी मिन्नून सामाजिक व्यवस्था की अथवा राजनीतिक व्यवस्था की एक ऐसी उप-व्यवस्था होती है जो कि राजनीतिक विकास की प्रकृति तथा अर्थों पर पूर्णतया आधारित होती है। प्रशमनिक विकास की प्रमुख विशिष्टतायें इस प्रकार गिनाई जा सकती हैं, उदाहरणार्थ ईमानदारी, क्षमता, विशिष्टीकरण, योग्यता तथा लक्ष्य प्राप्ति को ही लें।¹⁸ परिवेश चाहें 'रिफ़रेबेट्स' हो या 'टिफ़रेबेट्स', परन्तु महत्वपूर्ण बात यह है कि सामाजिक

तथा राजनीतिक व्यवस्था की पूर्णता के साथ कोई भी प्रशासनिक व्यवस्था अपना नानुमन देने बैठती है तथा वह विकास के उत्प्रेरकों की भूमिका निभाने तथा इसे बिलना और कैसे बदलना चाहती है। वेमे हम सामाजिक तथा राजनीतिक बदलाव बनाम प्रशासनिक परिवर्तन की गत्यात्मकता को फ्रेड रिग्स के परिस्थितिकीय मॉडल की संशयल सं अधिक अच्छी तरह समझ सकते हैं। परन्तु यह प्रयत्न भी तभी महत्वपूर्ण बौद्धिक प्रदान होगा जबकि हम उन प्रशासनिक दृष्टियों तथा दुविधाओं को पहचानें जो कि पूर्ण विकास के बहुमुखी धक्कों से पैदा होते हैं। यहाँ पर हमें ध्यान में रखना होगा कि परिवर्तन तथा उन्मेषन के ये धक्के सापेक्ष तथा परिवर्तनशील होते हैं और उनकी गति 'सामाजिक परिवर्तन के गतिमान शास्त्र' पर निर्भर करती है।" इस अलेख का मुख्य स्वतंत्रपोत्तर भारत के विकास के उस परिदृश्य की समीक्षा प्रस्तुत करना है कि जिसके कारण व्यवस्था में विरोधामान सकट, शुन्यता तथा अस्मान्ताएँ पैदा हो गई हैं। दूसरे छग्न में भारत के पुलिस प्रशासन को निनी उन चुनौतियों एवं दबावों का अध्ययन प्रस्तुत किया गया है जिसका कारण चाहे उसकी मिली ऐतिहासिक विरासतों हों तथा वे अप्रत्यांगिक सत्कार्य तथा विद्यमान कार्यत्पन्न सीमाये भी हो सकती हैं। इस अलेख के अन्तिम छग्न में पुलिस प्रान्दन के उन दृष्टों तथा दुविधाओं का परीक्षण किया गया है जो कि न केवल उसे बलिक ी व्यवस्था को प्रभावित करती नजर आती हैं। अतः में, यह प्रस्तावित किया गया है कि जिस के दृष्टों से निबटने के लिये विकासवादी तथा नियन्त्रणवादी प्रशासनो में तालमेल बन बैठाया जाए जो कि शिखर से संचालित मोदेश्य उन्मेषन तथा अर्धपूर्ण परिवर्तन की प्रक्रिया में अन्तर्निहित है तथा वह उसकी एक अनिवार्य सार्जिक परिणति भी कही जा सकती है।

I

स्वतन्त्र भारत ने राष्ट्रीयता प्राप्त करने के दिवस में ही अपनी विकास की यात्रा शुरू कर दी थी। विश्व के समे खतरनाक साम्प्रदायिक दलों की धमकती खालाओं के बीच एक गणतन्त्रवादी संविधान की आधारशिला रख दी गई और इसके साथ ही राजनीतिक विकास के लक्ष्य की प्राप्ति के लिये लक्ष्यों माध्यमों तथा समस्याओं का ध्यान कर लिया गया। उदाहरणार्थ वयम्क मन्त्रिभार, धर्मनिरपेक्षता पर आधारित राज व्यवस्था, कानून का शासन सज्जदारी कार्यप्रवृत्ति स्वतन्त्र न्यायप्रलिका तथा अखिल भारतीय सेवाओं (विधिप्रतावादी आधार पर मण्डित) के दारे में महत्वपूर्ण अनुच्छेद संविधान में सम्पिलित किये गये।" इस प्रकार भारत में विकास तथा परिवर्तन कार्य की प्रणनी साधनों तथा गति तथा लक्ष्यों का निधारण किया गया। भारतीय संविधान के मनुओं ने एक एसी संविधानिक व्यवस्था की आधारशिला रखी है जिसका लक्ष्य देश में राष्ट्रीय एकीकरण, राजनीतिक ऐस्य, प्रशासनिक प्रणाली, पद्यायती राज की सत्कार्यों तथा आधुनिक एवं धर्मनिरपेक्ष धर्मप्रणालियों की स्थापना करना है। राजनीतिक विकास के इस वातावरण को बनाये रखने के लिये नेटव

सरकार ने एक तरफ तो अपनी औद्योगिक नीति³³ का प्रस्ताव पारित किया तथा दूसरी तरफ योजना आयोग का गठन³⁴ तत्र स्थापित किया। इसी के साथ उसने मिश्रित अर्थ-व्यवस्था की मदद से ग्राम बहुमती भारत के आर्थिक विकास का निर्णय लिया तथा निर्णय मदद देने हेतु एन डी सी के गठन का (जिमका आधार व्यापक था) भी निश्चय किया। प्रारम्भिक अवस्था में 'न्युक्लियम घेन्ज' से व्यवस्था को बनाये रखने के लिये विक्रम के इस पहलू को नियोजित एवं समायोजित किया गया। वह अलग बात है कि चाहे हम उसे सैद्धान्तिक आधारों पर भ्रमपूर्ण अन्तर्निहित विरोधाभासों तथा धीमे विकास की प्रणाली की भले ही सरक्षण देते रहे हैं।³⁵ अब जहाँ तक सामाजिक परिवर्तन अथवा सांस्कृतिक विकास का ताल्लुक है, वह क्षेत्र एक तरफ तो अधिक कठिन तथा संवेदनशील है और 'दूसरी तरफ इस प्रकार के परिवर्तन लाने की जिम्मेदारी सामाजिक प्रक्रियाओं पर छोड़ दी गई। इस क्षेत्र में सामाजिक विधायन का सहारा भी इसीलिये नहीं लिया गया। क्योंकि ऐसा देखा गया है कि सामाजिक क्षेत्र में कानून की आत्मा लागू करने के बजाय उसे तोड़ने की विचार प्रणाली ही अधिक सशक्त पाई थी। तथापि इसका तात्पर्य यह नहीं है कि देश के राजनीतिक और आर्थिक विकास के सन्निध्य में तथा समाज परिवर्तन की दिशा में कोई कदम ही नहीं उठाये गये। इस दिशा में उठाये गये कुछ सांस्थिक प्रयत्न इस प्रकार रहे हैं—अस्पृश्यता को दूर करने के विधेयक, स्वर्ण नियंत्रण के आदेश, विधवा विवाह तथा परिवार नियोजन तथा दहेज विरोध के बारे में पारित विधेयक, पिछड़ी जातियों तथा समुदायों को प्राथमिक प्रतिनिधित्व देने के विधेयक तथा अनिवार्य जमा, मुआवजे एवं फँक्टरियों की दशा सुधारने वाले विधेयक, इत्यादि, इत्यादि।

परन्तु विगत तीन दशकों में हुए सामाजिक एवं आर्थिक परिवर्तन का गणित यह जरूर दर्शाता है कि परिवर्तन की गति तीव्र तथा इनके सत्त्वों में और अधिक वृद्धि हो सकती थी। इसका जवाब यही मिलता है कि सामाजिक-आर्थिक कारकों की बाधकताओं के कारण भारत में राजनीतिक विकास भी गति नहीं पकड़ पाया। यहाँ पर हमें यह भी स्वीकारना होगा कि पचासवें एवं साठवें दशक में हमें ऐसे अद्वितीय घुनौतियों एवं इड्डों का सामना करना पड़ा कि परिणामस्वरूप हमें वाछनीय आर्थिक एवं सामाजिक विकास के पहलुओं पर ध्यान देने के बजाय राजनीतिक विकास को ही प्राथमिकता देनी पड़ी।³⁶ इस जगह यह भी ध्यान देने की बात है कि पंडित जवाहर लाल नेहरू को विकास की जिस 'समग्रता' से एवं विशालता से जूझना पड़ा उसमें हर घरण पर एवं हर स्थिति में धारावाहिक सामाजिक स्थापित करना आवश्यक हो गया था। उदाहरण के तौर पर प्रजातांत्रिक कार्यप्रणाली तभी चल सकती थी जबकि आर्थिक विकास की गति को धीमा रखा जाये। इसी तरह भारतीय समाज की गैर-पश्चिमी भावभूमि में सामाजिक पौराणिकतावाद एवं सम्प्रदायवाद को तब तक सँभलने की दुहाई दी जाती रही, जब तक कि इस देश की जमीन में प्रजातांत्रिक एवं ससदीय सत्तायें अपनी जड़ें नहीं जमा पाती हैं।

हारी प्रचुर नेहरू (जैसे प्रकटित गैर-गांधीवादी) के समक्ष यह द्वंद्व भी हमेशा उपस्थित रहा कि लक्ष्य तथा साधनों में गांधीवादी किस्म का समन्वय कैसे बिठाया जाये। फिर ये एक ऐसे आर्थिक विकास के भगीरथ प्रयास में जुड़े हुये थे कि उसमें आर्थिक साधनों का भीषण अभाव उपस्थित था। फलतः विकास के साधनों की समस्या एक शरफ मुँह बाधे खड़ी थी और दूसरी तरफ राष्ट्र निर्माण की प्रक्रिया के विरुद्ध साम्यवादी शक्तियाँ प्रियेह का हाड़ा लिये खड़ी थीं। सब भी यह तो स्वीकारना ही होगा कि पंडित नेहरू ने 'अनुपातों के इस समीकरण' को बनाने की समस्या को, राष्ट्रनिर्माण के ढित में बड़ी धुस-धुस एवं दूरदृष्टि से सुलझाया।¹¹

विकास के इन्दिरा गांधी बराक की यह विशेषता बनी जा सकती है कि उसमें धारावाहिकता की बजाय परिवर्तन की सलक प्रभावपूर्ण स्थान बनाये हुए थी। उन्होंने विकास के आर्थिक पक्ष को इतना महत्वपूर्ण माना (एक द्वंद्ववादी के नाते ये अति पर पटुच गई) कि उसकी भीमत तथा गति की गत्यात्मकता से विकास के राजनीतिक तथा सामाजिक पक्ष घरमरा उठे। अपने आग्रवादी कार्यक्रमों से श्रीमति गांधी ने व्यवस्था की राजनीतिक क्षमताओं को सशक्त बना दिया और सामाजिक अनुसरवादी तथा राजनीतिक समर्थनी शक्तियाँ उनके विरोध में जी-जाग से जुट गईं। अपने कथित समाजवादी वापसों तथा जबरन नसबन्दी के जूलों से उन्होंने ऐसी परिस्थिति पैदा कर दी कि पुरास्वरूप राजनीतिक व्यवस्था को गभीर शकट की घड़ी में से गुजरना पड़ा और अन्ततः उसे 1977 के वर्ष में विकास के विभिन्न पहलुओं के बीच किसी तरह एक मानक सतुला स्थापित करना पड़ा।¹²

भारतीय सदर्भ में तो यह एक विनिर्वाह सत्य है कि इगारी राज्यव्यवस्था का एक मात्र लक्ष्य 'विकास' करना ही होगा, बशर्ते कि इससे कहीं उत्तम स्वयं का अस्तित्व ही उत्तरे में न गड़ जाये। अतः भारत जैसे विकासशील देशों के लिए तो 'मात्र अस्तित्व रचना' तथा 'सौम्य आर्थिक विकास' के अतिवादी ध्रुवों के बीच विभिन्न प्रकार की सफलताओं के 'मील के पत्थर' स्थापित करने होंगे। फिर एक समस्या यह भी है कि उत्तरेणा के एग्रेन्टों को न तो हम विदेशों से आपातित कर सकते हैं न ही सतोंराल हम उनका गुजर कर सकते हैं और फिर हम 'विकास' की क्षीमत किसी एक वर्ग से घटुल भी नहीं कर सकते चाहे वह कितना ही समृद्धिशाही या विपन्न वर्गों न हो। ऐसी परिस्थितियों में, हम उन लाखों गरीबों को (जो भूख, अशिक्षा, यूपोषण तथा बीमारियों की मार से वित्तविला रहे हैं) अनन्त काल तक धैर्य बनाये रखने के लिए भी को नहीं बड़ सकते हैं जबकि उनकी अपनी जिन्दगियों में तो कम से कम 'विकास' की स्थिति या सकने की कोई आशा है ही नहीं। यहा पर विकास की गति पर रणनीति बनाने तथा उसे सम्प्राप्तासार बदलने की क्षमता पाने की भी उतनी ही आवश्यकता है जितनी कि एक राष्ट्रीय सङ्क के मोड़ों पर से गुजरने के लिए एक बुजाल द्वाद्वर को दिखलानी पड़ती है। फिर इस भगीरथ काम को करते समय,

हमें समय की मर्यादा भी तो बनाये रखनी है। कारण यह है कि हमारा लक्ष्य जनतांत्रिक प्रक्रिया से एक ऐसी सामाजिक व्यवस्था की स्थापना करना जिसके फलस्वरूप आर्थिक समृद्धि की स्थिति पैदा हो जाये तथा इसकी गति धीमी तथा रास्ता विकसमवादी बना रहे। मेरी अपनी दृष्टि में तो, किसी भी विकसमान राजनीतिक व्यवस्था को निम्नलिखित मूलभूत मान्यताओं का अनुकरण करना होगा और ये मान्यतायें हैं—

(अ) हमें इस गांधीवादी प्रस्तावना को सर्वोच्च प्राथमिकता देनी होगी कि “अच्छे माध्यमों से अच्छे लक्ष्यों तक पहुँचा जा सकता है।” क्योंकि, ‘विकास’ अपने आपमें एक छतरनाक प्रक्रिया है जब तक कि हम विकास के ‘क्यों, क्या और कैसे’ पक्षों पर वैचारिक मुस्पष्टता नहीं रखते। (ब) इसी के साथ हमें विकास के राजनीतिक, आर्थिक तथा सामाजिक पहलुओं को न केवल समझना है—अपितु हमें उसके विविध पक्षों में एक औचित्यपूर्ण अनुपातों की भी स्थापना करनी होगी, जिससे कि कोई भी व्यवस्था खण्ड-खण्ड परिवर्तन के दबावों और धक्कों को न केवल झेल सके तथा उन्हें अपने अन्दर पचा भी सके। (स) इसी के क्रम में, हमें विकास के प्रयत्नों में बाधा डाने वाले तत्वों के विरुद्ध सावधान भी रहना होगा तथा उन मूल्यव्यवस्था आधारों पर कड़ी दृष्टि रखनी होगी जो कि समाज के विविध पक्ष विकास की दुहाई देते रहते हैं। (द) अतः मैं, इन सभी बाधनीय तथा अबाधनीय तत्वों को हम सभी रोक पायेंगे, जबकि हम अपनी व्यवस्था के मूल सगठन को परिवर्तन अर्थात् विकास के गलत प्रभावों से मुक्त बनाये रख पायें।

जैसा कि पहले बतलाया जा चुका है कि हमारा लक्ष्य परिवर्तन को अर्धपूर्ण तथा उन्नयन को मोक्षद्वय बनाये रखना है। हमें उसे न केवल सृजित करना है बल्कि उसे बनाये भी रखना है तथा गतिमान भी बनाना है। नकारात्मक दृष्टि से देखा जाये तो समाज या राज व्यवस्था में आमिजात्यों का एक ऐसा समन्वय बनाये रखना है कि जिसमें विकास की प्रक्रिया को न केवल जारी रखा जाये बल्कि उसे इस तरह चलाया जाये कि वह सुरक्षित भी रह सके। इस तरह हम विकास की एक ऐसी द्विदालक स्थिति में पहुँच जाते हैं जिसमें ‘निर्गेशन और निवेशन’ की नियमावली ही उसे बचाये रख सकती है। इस खण्ड-खण्ड विकास की प्रक्रिया में फलस्वरूप हमें एक ऐसी मूल्यव्यवस्था प्रणाली की प्राप्ति होता है जिसमें कि वैज्ञानिकता, तार्किकता तथा समता की मूल प्रणालियों को महत्वपूर्ण स्थान दिया जाता है।

II

दुनिया के हर देश में (चाहे वह पश्चिम से सम्बन्धित हो या पूर्व से सम्बन्धित तथा हर समाज में चाहे वह समाज विकसित हो या विकासमान), जिसका कि भारत कोई अपवाद नहीं है, पुलिस सगठन हर जगह सरकार के कार्यपालिका सम्बन्धित कार्यों के निभाने के लिए एक पत्र के रूप में कार्य करता है तथा वह हर जगह कानून की स्थापना करता है।

पुलिस को हर जगह एक ऐसे 'नियंत्रणकारी प्रशासन' के चर की सजा दी जाती है जिसका परिवर्तन या विकास करने से दूर-दूर तक कोई सम्बन्ध नहीं है, क्योंकि यह एक ऐसी 'एजेंसी' है, जो कि हर समाज में विधि एवं व्यवस्था की आयोजना करती रहती है तथा जिसका हर दिन अपराधों, दुर्व्यक्तियों तथा बाल अपराधों से घाला पड़ता रहता है। पुलिस कायों तथा व्यवहारों का उपर्युक्त विवरण सर्वथा विकृत हो गया है—क्योंकि हम मनुष्य के साथ विकासशील देशों के परिवर्तन तथा विकास के प्रयत्नों को जोड़कर कैसे रचा जायेगा। पुलिस तथा विकास विषय पर की जाने वाली अधुनातन शोध एक दूसरी ही कहानी सुनाते हैं और यह यह कि पुलिस प्रशासन न केवल विकास को प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष रूप से प्रभावित करता है अपितु यह उसे समाहित करते हुए प्रभावित करता है और एक दिशाबोध भी प्रदान करता है।" प्रोफेसर डी एच वेनी" का यह निश्चित मत है कि "इस तथ्य को मानने के पीछे कई आधार हैं कि दूसरी इकाईयों के मुकाबले पुलिस राजनीतिक जीवन को कहीं अधिक प्रभावित करती है। इसके कुछ कारण इस प्रकार हैं। प्रथम, चूंकि अपनी बर्तनी के कारण पुलिस की भूमिका इतनी प्रत्यक्ष तथा खुली होती है कि उसे छिपाया नहीं जा सकता तथा यह समाज की सभी कार्यवाहियों में इतनी अधिक रधी-बसी रहती है कि उनका सम्बन्ध जन-जन तक फैला हुआ है। द्वितीय, जहां तक बल के साधनों का प्रश्न है वहां तो पुलिस का 'एकाधिकार' सर्वमान्य है। यहाँ यह भी स्मरणीय है कि पुलिस समाज का नियंत्रक है, अतः उसकी भूमिका के प्रति समाज में भय, उत्तेजना तथा आशंका की भावना भी रहती है। अतः सरकार के अन्य अंगों के विपरीत उनकी भावनात्मक महत्त्व की ग्यति बनी रहती है। तृतीय, चूंकि पुलिसकर्मी समाज के जीवन के सबसे महत्वपूर्ण तत्वों की रक्षा करते हैं तथा वे व्यक्ति के जीवन रक्षा उसकी सकल की परिधियों में करते हैं, अतः उनका महत्त्व निर्याद रूप से स्वयं सिद्ध है। चतुर्थ, पुलिस को कानून का समानार्थी मान लिया गया है क्योंकि यह मनुष्य द्वारा रचित या विधि द्वारा स्थापित सरकार के तान्त्रिकों तथा व्यक्तियों की रक्षा करती है और यह यह भी तय करती है कि उसे अपनी इस भूमिका का निर्याद कैसे करना है।" इनकी विशाल शक्तियों के कारण भारतीय पुलिस इस देश के विकास की गति को बढ़ाने या रोकने में एक सभावित शक्ति की भूमिका प्राप्त कर लेती है। चूंकि यह सत्ता की सबसे अनुशासित सहभागिनी है अतः यह देश के विकास में भाग लेने की अपूर्व क्षमता रखती है।" इसके विपरीत अगर हम उसे विकास कार्यों से पृथक् भी रखना चाहें तो ऐसी अनचाही बाधाएँ तथा तनाव उत्पन्न हो जायेंगे कि हम उनसे केवल पुलिस की मदद से ही निपट सकेंगे। जैसे जब हम 'गैर-राजनीतिक पुलिस' या 'विकास के प्रति सहस्य पुलिस' की चर्चा करते हैं तो हम एक भ्रम को हम में उद्यत रहे हैं क्योंकि इसका मतलब यह निकलेगा कि अगर भारतवर्ष में पुलिस प्रशासन विरुद्ध की कार्यवाहियों में भाग नहीं लेता है तो अन्ततोगत्वा उससे व्यवस्था में असन्तुलन की स्थिति पैदा हो जायेगी।" फिर यह बात भी सही नहीं है कि हर 'विकासवादी पुलिस' अन्ततः 'नागरिक पुलिस' का

रूप ग्रहण कर लेगी। अगर हम भारत में राजनीतिक आधुनिकीकरण, प्रजातांत्रिक प्रक्रिया तथा सामाजिक धर्मनिरपेक्षतावाद के जरिये विकास करना चाहते हैं तो हमें इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिये न केवल पुलिस को एक 'नया दर्शन' प्रदान करना होगा, अपितु उसकी भूमिका तथा कर्षों में भी परिवर्तन लाने के लिये एक प्रामाणिक प्रशासनिक ढांचा भी बनाकर देना होगा, ताकि हमारे देश की राजव्यवस्था अपने घोषित लक्ष्यों को तथा प्रचारित मान्यताओं को प्राप्त कर सके।"

अगर कोई भी शोधकर्ता भारत में पुलिस संगठन एवं कार्यप्रणाली पर शोध करता है तो उसका पहला निष्कर्ष है कि विरासतें अपनी जड़ें जमाये बैठी हैं—यद्यपि यह उसमें बचने के लिए बेहताशा सघर्ष भी कर रही है। हमारे देश में तो अभी तक सर्वथा अप्रासंगिक एवं पुराणपर्यी 1861 का पुनिम एक्ट ही उपनिवेशवादी कानून तथा अपराधों और बुरादों की शास्त्रीय भीमासा प्रस्तुत कर रहा है। वर्तमान पुलिस संगठन भारतीय समाज की विकास आवश्यकताओं के समक्ष अब बौना लगने लगा है।" फलतः नई सामाजिक तथा राजनीतिक व्यवस्था के समक्ष यह समस्या उठ खड़ी हुई है कि वह अपने नये लक्ष्यों तथा मान्यताओं की प्राप्ति हेतु इस पुलिस तंत्र को कैसे प्रासंगिक बनाये। जिने पर आधारित तथा बाहुबल से प्रेरित इस पुनिम संगठन का भूतकाल में इतना दुरुपयोग हुआ है कि व्यवहार में अब इस कानून की भुजा को केवल यथार्थ्यतिवाद का मुट्टि पोषक मात्र टहराया जाने लगा है।" फिर समाज तथा उसके जनमत बनाने वाले नेतृत्व की भी पुलिस के प्रति कोई सहानुभूति की भावना नहीं है क्योंकि भारत में लोक सेवा आयोग द्वारा घयनित अन्य प्रशासकीय सेवाओं के मुकाबले पुनिम में योग्य व्यक्ति नहीं आते। राजनीतिज्ञ प्रभुओं ने भी विगत काल में अपने प्रष्ट शासन को बनाये रखने के लिए तथा यथार्थ्यतिवाद को स्थाई करने के लिए ही अभी तक पुनिम ढल का इस्तेमाल किया है। फिर भारतीय नौकरशाही भी यह चाहती है कि यह मजिस्ट्रेसी के कार्यपालक की भूमिका का निर्वाह करती रहे ताकि वह भारतीय प्रशासन की जिला व्यवस्था में विधि एवं व्यवस्था बनाये रखने की अपनी पारम्परिक भूमिका का निर्वाह कर सके।" फिर सामान्य जन न तो पुलिस व्यवस्था की अन्तरंग एवं दर्दीनी कहानी को जानता है और न ही यह समाज की सुरक्षा की जटिल समस्याओं तथा परेशानियों से भिन्न है। विगत काल में भारत के पुनिम प्रशासन के वरिष्ठ अधिकारी भी उम्र अपेक्षित नेतृत्व को प्रदान करने में सर्वथा अमफल रहे हैं जो कि पुलिस प्रशासन के संगठन की प्रशासनिक एवं व्यावसायिक दृष्टिगतों तथा ढंकों से निपटने के लिए बांटे थे। फलतः छूटे कार्यों का अम्बार लग गया है और समस्याएँ उलझती घली गई हैं। मेरी दृष्टि में तो इसका कारण यही रहा है कि पुलिस संगठन के बाहर तथा भीतर दोनों ही जगहों पर सृजनात्मक क्षमताओं तथा चिन्तन का भारी अकाल है।" इसकी तात्किक परिणति यही हुई जिसकी आशंका थी अर्थात् पुलिस संगठन, पुनिम कार्यकर्ता, पुलिस बजट, पुनिम की कार्यप्रणाली का तरीका तथा पुनिम-जनता या समुदाय

सम्बन्ध सभी के सभी परिवर्तन की प्रति वैराग्य धारण करके बैठ गये। ऐसी स्थिति में इस विभाग की स्थिति उस अडिगल टट्टू के समान हो गई जिम्ने विकास के लक्ष्य को तिलांजली दे डाली है तथा जो मृतकानुनों को लागू करने को अपने जीवन कर्म की सजा दे रहा है। फलतः तीव्र विकास उसके लिए एक बाल कपड़े के सदृश्य हो गया है। फिर उसमें ऐसी बौद्धिक जागृति भी तो नहीं रही कि वह 'स्थाय अव्यवस्था' तथा अराजकता टिप्पण के बीच एक आत्म-आरोपित सक्षमण रेखा खींच सके। 'विकास की परेशानियों' तथा 'विकास के सोड-फोड' के भेदों को पड़चामने में वह सर्राया असमर्थ रहा है। अतः भारत में तो अभी तक पुलिस प्रशासन का यही दर्शन बना है कि उसकी भूमिका तो कानून बनाये रखने तक ही सीमित है। विकास या परिवर्तन को भारतीय पुलिस केवल उसी स्थिति में स्वीकार करती है जबकि वह एक अन्तिम विकल्प के रूप में उस पर आ गिरता है। ऐसी स्थिति में हम पुलिस को भी क्या दोष दें जबकि वह विकास की प्रक्रिया में भाग लेने के बजाय कानून न्यायित करने में ही अपने कर्तव्य की इति श्री रामझ बैठी है।

ऐसी परिस्थितियों में भारतीय पुलिस एक विरोधापाम में जी रही है, जबकि एक तरफ तो वह परिवर्तन के प्रति बेठोड़ी अपनाए बैठी है और दूसरी तरफ सामाजिक परिवर्तन तथा आर्थिक विकास की ताकतें उसे परिवर्तन की ओर पूरे खँग से धक्का दे रही हैं। 'व्यवस्था बनाये रखने के धक्कर में' वह सभी को 'व्यवस्था तोड़कर' की सहा दे देती है और उसके साथ बेशर्मी से द्विस्तक बर्ताव कर डालती है। स्वतन्त्र भारत में एक तरफ जबकि आम नागरिक अपने मूलभूत अधिकारों के लिए जागृत हो गया है, राजनीतिक व्यवहार का कार्यक्षेत्र भी तेजी से बड़ा है, तथा नागरिकों में आर्थिक विकास की ललक स्पष्ट दिखाई देती है (और ये सभी राजनीतिक तथा आर्थिक विकास के सहाण हैं) तब भारतीय पुलिस परिवर्तन की आधी को रोकने के लिए अपनी साठी लिए बैठी है। रोना तो यह है कि वह इस लक्ष्य प्राप्ति के लिए सर्वथा असम असंगठित है तथा घोर अज्ञानी भी। इससे प्रस्थापना के पक्ष में उन अगणित राज्य पुलिस आयोगों की रिपोर्टों को पेश किया जा सकता है जो चीख-धीँख पर यह कह रही हैं कि वर्तमान पुलिस पूर्ण विकास के दर्शन के सदर्थ में अप्रासंगिक हो उठी है, अतः उसे पुनर्गठित किया जाये। इन आयोगों ने यह सुविचारित मत दिया है कि पुलिस संगठन की प्रशासनिक संस्कृति ऐसी है कि वह उन्हें परिवर्तन की उत्प्रेरणा से तर्पदा असम्पुक्त बनाये हुए है। फलतः वह उन्हें पुराणपथी, दाहूदारी तथा खुशामदी बना रही है" और शासकीय अभिजात्य भी उन्हें बसाया देता है। कोई भी मार्क्सवादी भारतीय पुलिस को ऐसे "कुर्जुआ वर्ग के हितों के रक्षक" की सजा देगा जो कि पददलितों के विरुद्ध शोषण तथा भ्रष्टाचार की ताकतों को प्रथव देती है और शोषकों को अपनी सुरक्षित सीमा में आश्रय।" फलतः यही निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि भारतीय पुलिस को परिवर्तन के उत्प्रेरक बनने की बजाय 'विकास का बाधक' बनना अधिक पसन्द है और वह भी एक ऐसे देश में जहाँ अन्धविश्वास तथा पुराणपथी मान्यताओं से प्राप्त लोग

हिमा तथा सार्वजनिक सम्पत्ति में व्यापक विनाश के माध्यम से सामाजिक परिवर्तन की ताकतों का पीछे धकेलने के लिए कटिबद्ध हों।

परन्तु यहाँ पर यह ध्यान में रखा जाना चाहिये कि अगर हम यह चाहते हैं कि भारतीय पुलिस विकास के ये तीनों कार्गु करे तो इसके साथ ही हमें गर्भीरतापूर्वक अध्ययन द्वारा सत्यधानी के साथ कुछ रणनीतियों का भी चयन करना पड़ेगा। अगर पुलिस सगठन अपने कर्तव्यों का मूल्यांकन करने में जुट जाए और अपनी सीमाओं का पहचानने लगे तो वह विकास को नुकसान पहुँचाने वाले सत्त्वों में बड़ी आपत्ती से निवृत्त सकती है। फलतः यह राजनीतिक स्थिरता और औद्योगिक सुरक्षा तथा सामाजिक सौहार्द का ऐसा वनावरण पैदा कर सकती है जिसके फलस्वरूप लोकनियंत्रण, औद्योगिकरण तथा आधुनिकीकरण की शक्तिया बलवती हो उठेगी।*

इस तरह विकास की एक लम्बी परिधि में पुलिस की भूमिका सबल, अर्घपूर्ण तथा ठिकाऊ बन पड़ेगी—क्योंकि यैमे भी किसी भी समाज में विकास के 'मिन्ट्रोम' को गतिमान बनाये रखने के लिए किन्हीं कारणों पर रूझ करना पड़ता है। फिर जब पुलिस अस्तित्व बनाये रखने के साथ सुरक्षा का भी प्रबन्ध करती है तो वह विकास का एक ठोस आधार लाकर जुटाती है।* यों तो पश्चिम के अने विकसित समाज भी अपनी पुलिस व्यवस्था का चुम्बत तथा दुरुम्बत रखते हैं क्योंकि परिस्थितियों की विहम्बना तो यह है कि जो शक्तिया विकास के आरम्भिक चरणों में बन प्रदान करती हैं वे ही आगे चलकर उसकी जड़ें छोखनी करना शुरू कर देती हैं। उदाहरणार्थ, हम सोवियत मघ तथा सघुम्न राज्य अमेरिका के विकास प्रतिमानों को ही लें तो हम यह पाते हैं कि कल्याणकारी कार्यों के अन्तर्गत ही उन्हें अपने पुलिस सगठनों को ध्यान में रखना पड़ता है, क्योंकि पुलिस वहाँ पर सम्पत्ताओं के अस्तित्व को बनाए रखने की एक आवश्यक एव मूलभूत मशीनरी की भूमिका निभानी है।

भारतीय पुलिस व्यवस्था को बनाए रखने के लिए दो काम करती है, और वे हैं (अ) सामाजिक विधायनों का क्रियान्वयन, तथा (ब) औद्योगिक नीति का नियमन। परन्तु विगत तीस वर्षों से हर मामले में विकास की मार्गें अमहनीय हो रही हैं। भारत के राजनीतिक भाग्य विधानाओं ने देश की राजनीतिक व्यवस्था को बनाये रखने की इतनी अधिक प्राथमिकता दे डाली कि परिणामस्वरूप देश के आर्थिक विकास तथा सामाजिक परिवर्तन को गतिशील बनाने के लिए उसके पास ज्यादा शक्ति शेष नहीं रह गई थी। फिर राजनीतिक व्यवस्था ने ऐसा जागरूक प्रयास कइ किया था कि भारतीय पुलिस सामाजिक सुधार तथा आर्थिक विकास के क्षेत्रों में भी अपनी भूमिका का निर्वाह करे। फलतः भारतीय पुलिस देश के सामाजिक तथा आर्थिक कायाकल्प करने के लक्ष्य से कभी प्रतिबद्ध नहीं हो पाई। दूसरे छोर पर जब औद्योगिक अशान्ति के प्रमग उपस्थित हुए तो व्यवस्था ने पुलिस के व्यावसायिक सलाह को महत्व देने की बजाय राजनीतिक दबावों के आगे

झुकना ज्यादा प्रसंगिक एवं सम्बन्धित समझा। इसके विपरीत पुलिस के थानों में भी लाखों करोड़ों लोग अभी तक उस परिधि में भी नहीं आये हैं जहाँ पर विकास के लाभ छुट्टाये जा रहे हैं और जहाँ पर कि विकास की अनुक्रियाएँ अपना गत्यात्मक एवं सशक्त रूप प्रदर्शित करती हुई दिखाई देती हैं।

अब अगर हम भारत में पुलिस संगठन के कार्यों तथा भूमिकाओं का एक वैज्ञानिक तथा व्यवस्थित अध्ययन करें तो विकास के तीन पक्षों के सम्पर्क में (जिसमें राजनीतिक, आर्थिक तथा सामाजिक पक्ष आते हैं) हम भारतीय पुलिस की विकास सम्बंधित निम्न तथ्यों का विवरण प्रस्तुत करना चाहेंगे—

(1) प्रजातांत्रिक संस्थानों तथा प्रक्रियाओं की सुरक्षा तथा उन्हें सबल बनाने का लक्ष्य—भारतीय पुलिस इस दिशा में निम्नलिखित भूमिकाओं का निर्वाह कर सकती है—

- (अ) किसी भी कार्यरत सरकार की कार्यपालक शक्तियों का निर्वाह करते समय वह ईमानदारी तथा योग्यता को अपना सबल मानकर चले।
- (ब) क्षेत्र में नीति निर्माता के सहायताार्थ वह श्रालीनता बनाये रहे तथा कानून बनाये रखने समय एक विशेष की भूमिका निभाए।
- (स) वह सभी अर्थों में कानून की पूजा करने जिसमें कि वह राजनीतिक विकास में एक बाधक की भूमिका नहीं निभाए।

(2) आर्थिक विकास तथा समृद्धि लाने में पुलिस का योगदान—पुलिस इस दिशा में निम्नलिखित तरीकों से एक सकारात्मक योगदान दे सकती है।

- (अ) अब सरकार की आर्थिक नीतियों से सम्बन्धित कानूनों का सख्ती एवं ईमानदारी से क्रियान्वयन करे।
- (ब) वह जागृत होकर जनसहयोग से एक ऐसा वातावरण बनाये जिससे कि औद्योगिक तथा कृषि क्षेत्रों में शान्ति बनाये रखी जा सके तथा शासक और शासित के मध्य मधुर सम्बन्ध स्थापित किए जा सकें।
- (स) आर्थिक कार्यवाहियों का नियमन इस प्रकार से करे कि गम्भीर आर्थिक अपराधों (उदाहरणार्थ भ्रमण, जमाखोरी तथा काला बाजारी को ही ले) की प्रभावी रोकथाम हो सके।

(3) सामाजिक परिवर्तन को गतिमान बनाये रखना—यह सभी तथ्य हैं जिनके भारतीय पुलिस निम्नलिखित कदम उठाने का सांकेतिक निर्णय ले—

- (अ) सामाजिक विघटन के क्षेत्र में अधिक सतर्कता दिखाएँ विशेषतः पिछड़ी जातियों तथा जन-जातियों के सामाजिक सुधार के लिए बनाये गये कानूनों का क्रियान्वयन करे।
- (ब) शहरी तथा ग्रामीण क्षेत्रों में उन लोगों तथा शक्तियों के प्रति विशेष सख्ती

जीवन तथा आजीविका की रक्षा कौन करेगा। क्योंकि किसी भी सरकार की कार्यपालिका के एक अंग के नाते यह मात्र स्वामिभक्ति की विचारधारा को लेकर तो चल नहीं सकती है। ऐसे भी जब पुलिस राजनीतिक विकास के सकारात्मक पक्ष के प्रति लापरवाह रहती है तो यह राजनीतिक विकास को धीरे धीकेले तथा सामाजिक एवं आर्थिक परिवर्तन की दिशा में तथा सदर्भ में एक नकारात्मक कारक की भूमिका को अधिक निभाने लगती है। इसे ऐसे समझा जा सकता है कि जब पुलिस राजनीतिक भाग्य विधाताओं की आज्ञाकारी घेरी की भूमिका निभाती है तो यह उस भूमिका से प्रजातांत्रिक संस्यीकरण की प्रक्रिया को अर्थात् राजनीतिक विकास की गति को ही रुद्ध तथा रुद्ध बना देती है। इस प्रकार पुलिस ऐसे समाजों में एक द्विपक्षी तलवार की भूमिका का निर्वाह करती है जहाँ कि मतभेदों की भरमार हो तथा जहाँ हिंसा दैनिक जीवन का हिंसा बन कर रह गई हो—और इस प्रकार यह उन समाजों में राजनीतिक, आर्थिक तथा सामाजिक प्रगति में चार चाद भी लगा सकती है और अगर चाहे तो प्रगति का मार्ग भी अवरोध कर सकती है। यह भी देखा गया है कि इन समाजों में आमिजात्य वर्ग अपने सम्मान, शक्ति तथा सत्ता के खेल को सभी पूर्ण मानता है जबकि यह पुलिस को पालतू बना देने में सफल होता है और जब पुलिस सत्ता में खेल की अन्तर्धातुओं से अपरिचित रहती है तो वह आसानी से सत्तापीयों के जाल में फँस जाती है और परिणामस्वरूप वह व्यवस्था में अव्यवस्था अधिक उत्पन्न करती रहती है। इस प्रकार जब यह बल प्रयोग से अव्यवस्थाओं को पैदा करती है या उन्हें प्रोत्साहित करती है—तो उससे पुलिस का प्रशासन स्वयं भी विरोधाभासों तथा प्रशासनिक उलझनों में फँसता चला जाता है। भारत में पुलिस प्रशासन विकास की कार्यवाहियों से जिन प्रशासनिक दृष्टों का लपना करती है—उन्हें निर्माकित विन्दुओं के रूप में रेखांकित तथा चिह्नित किया जा सकता है—

(1) विकास के एंशिपार्ड ड्रामे की पहली दुविधा तो यही है कि यहाँ पर विशिष्ट हितों के कई स्तर पाये जाते हैं— और मने की बात तो यह है कि हर स्तर अपनी भूमिका को बड़ी सफाई तथा अपनी विशेषता से निभाता है और जब उसे ललकाया जाता है तो यह आत्महत्या करने की बजाय आसानी से बलि का बकरा बूझ लेता है। फिर भारत के नागरिक तथा राजनीतिक सत्ताधरियों के लिए भारतीय पुलिस से अच्छी शूरी तथा आसानी से मिलने वाली बलि कहा मिल सकती है—जो कि स्वयं अपनी अनुशासन की लक्षण-रेखाओं में घिरी हुई है तथा घुटी हुई है। यह भी स्मरणीय है कि इस प्रक्रिया में बारम्बार ठोकर छाने के बाद व्यवस्था में उसने स्वयं वर्गीय हित विकसित कर लिए हैं—और यही कारण है कि वह स्वयं आत्महत्या से बचना चाहती है और इसलिए यह देश में विद्यमान आर्थिक विकास के प्रति स्थितप्रज्ञता की मुद्रा धारण किये हुए खड़ी है—क्योंकि इससे स्वयं उसका अस्तित्व खतरों में जा पड़ता है। अतः यही कहा जा सकता है कि अगर पुलिस को विकास की प्रक्रिया में सकारात्मक भूमिका निभाने दिया जाये—तो इससे

यथास्थितिवादी ताकतों का छात्मा हो जायेगा। इसके विपरीत अगर पुलिस स्वयं यथास्थिति बनाये रखने को तुल जाये—तो वह उन्नयन तथा विकास लाने वाले परिवर्तन को रोकना ही अपना प्रमुख लक्ष्य बना डालेगी।

(2) विकास की दूसरी दुविधा 'फलकम' से पैदा होती है और जिसका सामना गैर-पश्चिमी देशों के सभी समाजों का करना पड़ता है। विशेषतः भारत" जैसे देश में व्यवस्था बनाये रखने वालों की निर्णायक स्थिति रहती है—क्योंकि राजनीतिक, आर्थिक तथा सामाजिक क्षेत्रों में नीति में सम्बन्धित परिवर्तन बड़े व्यापक स्तर पर होते हैं। यह भी स्मरणोप है कि भारतीय स्थितियों में व्यवस्था बनाये रखने के लिए सेना की भूमिका से प्रायः परहेज करता गया है। फिर भी हमारे यहाँ भारतीय पुलिस की शक्ति का प्रयोग विशिष्ट ढितों के नाम पर किया जाता है और इस प्रकार वह प्रयोग को प्रासंगिक बना दिया गया है। इसलिए जब राजनीतिक विकास के सदर्भ में, भारतीय पुलिस को 'स्वविवेक' प्रयोग करने की सुविधाएँ दी गई हैं तो वह परिवर्तन की इस चेना में वह प्रयोग करने लगती है क्योंकि यह स्वयं नियन्त्रण की प्रक्रिया की रस्मों के प्रयोग करने से सर्वथा अनभिज्ञ जो रहती है। दूसरे शब्दों में कहा जाये तो भारतीय पुलिस ज्यादातियों का प्रयोग इसलिए करती है क्योंकि एक तरफ तो वह गांधीवाद की अनुशामनात्मक विचारधाराओं से अपरिचित है और दूसरी तरफ उसे अव्यवस्थित स्थिति में दोतरफा हिमा का मुकाबला करना पड़ता है। लेकिन स्थिति तब उलझ जाती है—जब किसी राजनीतिक व्यवस्था में प्रजातांत्रिक सन्धीकरण की परम्पराएँ चलवनी हो उठती हैं, तो यहाँ पर ससदीय तथा न्यायिक साधनों के माध्यमों से पुलिस को भी उत्तरदाई बनाने की प्रक्रिया गढ़ ली जाती है।

'आम राय' बनाने की इस प्रक्रिया के पुलिस का कर्षधारी नापुश रहता ॥ तो भी यह हमने बंध नहीं पाता। विकास के इस दृढ़ को जब तक पुलिस अच्छी तरह समझ नहीं लेती है तब तक यह इस समस्या के निदान भी प्रस्तुत करने की स्थिति में नहीं होगा।

(3) तीसरी समस्या यही है कि विकास में जहाँ 'इच्छाओं' तथा बाधाओं का निम्फोट होता है—यहाँ यह 'निराशाओं तथा कूष्टाओं का भी अनरिमित विस्तार' करती है। फलतः यह पुलिस संगठनों में अपेक्षाओं की सम्भावना जगती है। यातावरण को देखते हुए भारतीय पुलिस भी यह दावा पेश करती है कि यह अब कोई पुराने जमाने की पुलिस नहीं रह गई है—परन्तु जब देश का आम नागरिक विशिष्ट स्थितियों में पुलिस से आमना-सामना करता है अथवा जब वह पुलिस के हर्नों में विद्यमान 'पुलिस मन्दूनि' के दर्शन करता है" तो आम नागरिक दिल में वैदी 'गुरुसा मे सऊट' की ध्वज और बन्धनों हो उठती है और अविश्वास की भावना और गहरो पैठ जाती है। विशेषतः जबकि नागरिक अपने 'सम्पादि मित्र' के हाथों मित्र दुश्मन जैसी मार खाता है और देखता है कि वह 'शासनान्ध अपराधियों' में मिलापणन क्रिये वैदी है तब 'दोस्त पुलिस' की छवि

पुलिस पड़ने लगती है—ऐसी परिस्थितियों में पुलिस सुधारों के लिए कोषों का जन समर्पण जुटाने की सभी सम्भावनाएँ समाप्त हो जाती हैं।”

भारत में पुलिस व्यवस्था की कथनी तथा करनी में खाई तब और बड़ जाती है, जबकि एक तरफ तो उपनिवेशवादी परम्पराओं के क्रम में कानून तथा व्यवस्था बनाये रखने में ही राजनीतिक विकास समझने लगती है और दूसरी तरफ प्रजातंत्रिक व्यवस्था की स्थापना के लिए एक 'नागरिक पुलिस' बन जाने की अपेक्षा की जाती है। फिर अधिक तथा सामाजिक विकास की बाधताएँ भारतीय पुलिस के अपने औपनिवेशिक विधि एवं व्यवस्था के दर्शन से जुड़ जाने के लिए दबाव डालती हैं क्योंकि इसके अन्तर्गत वह औद्योगिक क्षेत्र में शांति बनाने तथा राष्ट्रीय सामाजिक आप्रयोजना के लिए तत्पर रहनी है, परन्तु राजनीतिक विकास हमें 'दीवार के सेजों' का स्मरण दिलाता हुआ कहती है कि हमें 'औपनिवेशिक पुलिस' के बजाय 'नागरिक पुलिस' की अविलम्ब आवश्यकता है। फिर सवाल यह भी उठता है कि क्या यह निर्णय भी पुलिस का संगठन होगा कि क्या वह 'नागरिक पुलिस' चाहती है? आज तो ये लोग भी यह नहीं कह सकते हैं (जो कि नागरिक तथा औपनिवेशिक पुलिस में भेदभाव नहीं करते हैं) कि वर्तमान स्थिति का सबसे अधिकतम परिहारेण देने के लिए ऐसी स्थितियों में एक निष्कर्ष यह भी निकलता है कि आज भारत में राजनीतिक विकास जिस कारण से से गुजर रहा है—उसमें 'नागरिक पुलिस' की धारणा स्वयं बड़ी अप्रामाणिक लगने लगती है।

(4) अन्त में, हमें हर विकास की कीमत चुकाने को तैयार रहना पड़ेगा। परिघाम के विरामित समाजों ने समृद्धि की बड़ी कीमत अदा की है। बड़ने में उसे मिले हैं टूटे हुए घर, बड़ते हुए धान अपराध तथा राजनीतिक विद्रोह की बड़ती हुए घटनाएँ। समाज के हर वर्ग को या हिस्से को विकास के तनाव भी उसी तरह झेलने पड़ेंगे—जिस तरह वे विकास के फलों की प्राप्ति करते हैं। यह भी एक दिलचस्प तथ्य है कि भारत में विकास की आयोजना के नियन्त्राओं ने सम्पन्न तथा एकीकृत विकास की कोई ऐसी ध्याएक रीयारी नहीं की है। फिर जब भी कोई सकल पैदा होता है तो हमारे देश में उसमें निपटने के लिए न केवल पुलिस को घुसाया जाता है बल्कि उसे ऐसे मामलों में दोषी करार दिया जाता है जिनकी वह कोई सुझाव तो होती नहीं है और वहाँ क्या किया जाए जहाँ समाज के अनेक वर्ग (जिनमें विश्वविद्यालयों के कुलपतियों, उद्योगों के मालिकों, विरामित दलों के नेताओं, ट्रेड यूनियनों के नेताओं तथा समाज के अन्य हिस्सों के लोगों को सम्मिलित किया जाता है) शांति तथा व्यवस्था के नाजुक सन्तुलन को डगमगात रहते हैं।” हमारे पास पुलिस तब बुलाई जाती है जबकि सब के सब अफसल हो जाते हैं और उसे दूसरे के किए हुए कर्मों के दण्डमय रूप शारीरिक तथा नैतिक पीडाओं को भी झेलना पड़ता है। इसका मतलब एक तरफ तो यह निकलता कि पुलिस के कर्मों में ऐसी सीखण अन्तर्निहित है तथा दूसरा अर्थ यह भी लिया जावेगा कि ऐसे सकल को झेलने के लिए पुलिस की और अच्छे

प्रशिक्षण तथा अधुनातन साजसामग्री की आवश्यकता भी है। भारतीय पुलिस का यह दृढ़ तब और भी अधिक गहराने लगना है जबकि उसे विकास के कोर्ट फल तो मिनते नहीं हैं और प्रगति वेदनाएँ पूरी तरह झेलने के लिए कहा जाता है—फल मिलने तो बड़ उम्मा प्रयोग संगठनात्मक विकास एवं व्यावसायिक विशिष्टता के लिए कर सकती है।

सार की बात यह है कि भारत में पुलिस के संगठन के समस्त विकास की दुनियाएँ विरोधाभासी स्थितियाँ प्रस्तुत कर देती हैं। अगर हम भारत जैसे विकासशील समाज में विकास के दो पैमाने मान लें जैसे कि कानून तथा व्यवस्था की स्थिति को बनाये रखना तथा अपराधों की सज्जा को घटाना, तो भी भारत की स्थिति को सतोषप्रद समझा तो नहीं जा सकता है। यह भी स्मरणीय है कि भारत में अपराधों तथा बुराइयों के आकड़े" यह तथ्य उजागर करते हैं कि भारत में पूर्ण विकास के लिए कितनी लम्बा है और उसके लिये वे व्यवस्था को धक्के देते रहते हैं—स्थितियों का सकेत यही है कि पुराणपथी पुलिस पौराणिक साधनों से उन समस्याओं से नहीं जुझ सकती है। कारण यही है कि भारत जैसे बहुदली तथा विविधपक्षी समाज में, राष्ट्रीय विकास जैसी बहुमुखी प्रक्रिया एक सपाट तथा सीधी रेखा में चलने के बजाय जटिल तरीकों से तथा टेढ़े-मेढ़े रास्तों से सम्पन्न होगी। यह भी ध्यान में रखना होगा कि सघर्ष, अमन्यूनन, दरारें तथा विरोधाभास भी कभी-कभी स्वस्थ उत्प्रेरकों की भूमिका निभाते हैं। वम जरूरत इस बात की है कि इन सघर्षों से इस शालीनता तथा कौशल से निबटा जाए कि वे कहीं 'विकास के ग्राफ' के ऋणात्मक पक्षों से न जुड़ जायें। ठीक यहीं पर तो हमें राजनीतिक नेतृत्व की तथा कुशल आयोजकों की आवश्यकता है जिनमें इतनी दूरदर्शिता, नैतृत्व तथा बहादुरी के गुण विद्यमान हों—जो कि देश के विकासोन्मुखी सघर्षों तथा प्रगतिप्रेक्षी अव्यवस्थाओं में जुझने के लिए एक कुशल पुलिस की पुनर्रचना तथा नवमूज्जम कर सकें। अतः निवेदन यह है कि हम सब विद्वतजन पुलिस प्रशासन के बारे में अपने चिन्तन में कुछ नवीनता लायें और यह तभी संभव होगा जबकि एक तरफ तो हमारा राजनीतिक नेतृत्व यह स्वीकारे कि विकास का अर्थ एक नई मूल्य प्रणाली की स्थापना से तथा चिन्तन में दूरदर्शिता लाने से जुड़ा हुआ है और दूसरी तरफ हम पुलिस सुधार का यही अर्थ मानें कि पुलिस के अधिकारियों के मानस में हमें विकास के मूल्य तथा विचारधारा स्थापित करनी है। अन्त में, इस लेख के माध्यम से मैं यही प्रस्थापना रखना चाहूंगा कि आज समय की आवश्यकता यही है कि हम भारत में पुलिस के बारे में एक 'विकासोन्मुखी दृष्टिकोण' को विकसित करें, और तब ही हम तीव्र विकास के गहराते सकटों तथा औपनिवेशिक भारत में संगठित पुलिस के बीच एक सेतु की स्थापना कर पायेंगे, अन्यथा इन दोनों ध्रुवों के बीच की दिन-ब-दिन बढ़ती गहराइयों में हमारा विकास कहीं न कहीं धस जायेगा। 'नागरिक पुलिस' आज हमारी सामयिक आवश्यकता है—इतिहास की इस चुनौती की उपेक्षा, हम अपने को सकट में डालने के लिए ही कर सकते हैं। उसके लिए हमारी भारी पीढ़ियाँ हमें कभी क्षमा नहीं करेंगी।

टिप्पणियाँ

- 1 स्वीडो आई, इवलपमेन्ट एडमिनिस्ट्रेशन, गिरेबुन बुनी गिरेबुन 1963
- 2 विन्मुत विवरण हेतु दृष्टव्य है डेनिशलनर दि पारिण ऑफ ट्रेडिशनल सोमाइटीज ग्लेको इतिहास 1958, तथा प्रिनाटन विश्वविद्यालय द्वारा प्रकाशित शशि ग्रन्थ पठनीय ॥ कम्युनिकेशन एण्ड पॉलिटिक्स इवलपमेन्ट (स लुसियन पार्स 1963) एजुकेशन एण्ड पॉलिटिक्स इवलपमेन्ट (स कालपेन 1965) तथा अन्य सम्बन्धित ग्रन्थ।
- 3 रॉबर्ट रिगबेट, सोरसल सेन्ज एण्ड डिस्ट्री आम्पेस्टस ऑफ वेल्थन थ्योरी ऑफ इवलपमेन्ट न्यूयार्क ऑक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस, 1959
- 4 एडवार्ड शिल्म, पॉलिटिक्स इवलपमेन्ट इन दि न्यू स्टेट्स दि वेग, वाडन, 1962
- 5 लुसियन पार्स, आम्पेस्टस ऑफ पॉलिटिक्स इवलपमेन्ट लिटिन ब्राउड एण्ड कम्पनी 1966 पृष्ठ 62-67
- 6 बर्न एण्ड कर्न पॉलिटिक्स इन्वर एण्ड पॉलिटिक्स इवलपमेन्ट प्रिनाटन यूनिवर्सिटी प्रेस प्रिन्सटन 1965 (यूनिवर्स)
- 7 फ्रेड रिगल, दि थ्योरी ऑफ पॉलिटिक्स इवलपमेन्ट, चार्ल्सवर्थ द्वारा सम्पादित ग्रन्थ में देखिए।
- 8 सेम्युअल इटिंगटन, पॉलिटिक्स इवलपमेन्ट एण्ड पॉलिटिक्स डिसे इन वर्ल्ड पॉलिटिक्स XVI अग्रेल 1965, पृष्ठ 386-93
- 9 होवार्ड रिगिन्स, गिल्लोन : डिसेप्शन ऑफ ए न्यू नेशन, यूनीवर्सिटी प्रेस 1960
- 10 इवल्यु रोम्योव, दि स्ट्रेज ऑफ इन्डोनोमिक ग्रोव लन्दन सेन्जिन यूनी प्रेस 1960
- 11 ए.एफ. के. ओरतमस्की, दि स्ट्रेज ऑफ पॉलिटिक्स इवलपमेन्ट न्यूयार्क मोट 1965
- 12 होल्ड एण्ड टर्नर, दि पॉलिटिक्स सेजेन ऑफ इन्डोनोमिक इवलपमेन्ट प्रिन्सटन 1966
- 13 जॉन बोटावरी, कम्युनिज्म एण्ड पॉलिटिक्स ऑफ इवलपमेन्ट न्यूयार्क, जॉन विली एण्ड सन्स 1968 पृष्ठ 69-82
- 14 झुन वाटसन, टुबेन्टिघस सेन्चुरी रिबोल्थान्स पॉलिटिक्स साइन्स क्वाटर्ली XXII नम्बर 3 जुलाई सितम्बर, 1951, पृष्ठ 259
- 15 डेनिनाकी एण्ड इटिंगटन पॉलिटिक्स फॉर इन यू.एस.आर. न्यूयार्क वाशिंग प्रेस 1964
- 16 मिलोवान मिजलान, दि न्यू क्लास ग्रोव 1960 तथा जेड्रेविन्जसरी दि पॉलिटिक्स ऑफ पॉलिटिक्स इवलपमेन्ट, बर्न पॉलिटिक्स XI नम्बर 1, अक्टूबर 59, पृष्ठ 55-75
- 17 हैनरी वाड, रिफ्लेक्शन ऑन एशियन कम्युनिज्म दि वेब रिब्यू LXI, नम्बर 1, अक्टूबर 1968, पृष्ठ 1-16, एण्ड आर बी बर्क, दि इन्डोनोमिक ऑफ कम्युनिज्म इन इन्वर्न यूरोप प्रिन्सटन यूनीवर्सिटी प्रेस न्यूयार्क, 1961
- 18 आर ब्रेन्सटी, पॉलिटिक्स एण्ड एडमिनिस्ट्रेटिव इवलपमेन्ट झूक बुनी प्रेस, डारम 1969 विशेष तौर पर पृष्ठ 325-354 तथा 400-27 दृष्टव्य है।
- 19 मोन्गुमरी एण्ड भिक्लिन्स, एग्जोपेन टु इवलपमेन्ट, पॉलिटिक्स एडमिनिस्ट्रेशन एण्ड सेन्ज न्यूयार्क मेकग्रॉ हिल, 1966, पृष्ठ 15-48
- 20 फ्रेड रिगल, एडमिनिस्ट्रेशन इन इवलपिंग कन्ट्रीज, व थ्योरी ऑफ प्रिजेटिक्स सोसायटी होल्डन इफटन 1964
- 21 क्लिप कटराईट, नैशनल पॉलिटिक्स इवलपमेन्ट, वेजरमेन्ड एण्ड एन्वलिप्स अमेरिकन सोसियोलॉजीकल रिब्यू, 28 अप्रैल, 1963, पृष्ठ 253 66
- 22 भारत के संविधान प्रासंगिक अनुच्छेद इस प्रकार हैं—देखिये अनुच्छेद 14 से 33 तक 39 से 51 तक तथा 78 से 81, 139, 141, 245, 257, 308-323 326 330 एवं सातवीं अनुसूची पठनीय है।

- 23 मिश्रित अर्धराज्य बनायी भारतीय औद्योगिक नीति का प्रस्ताव सर्वप्रथम 1956 में पारित किया गया था।
- 24 भारत सरकार ने योजना आयोग की स्थापना 15 मार्च, 1950 के एक घोषणा पत्र के अन्तर्गत की दी।
- 25 क.एन. भट्टाचार्य इन्डियान फॉर्य व्हान टेस्ट इन प्रोपमसिप, बम्बई एशिया, 1966, पृष्ठ 77-125
- 26 भगवान दत्त, एमेज इन प्लान इकॉनॉमिक्स-ए क्रिटिकल कमेन्टरी ऑन इण्डियन प्लानिंग एक्सपेरियन्स कमिफला, वल्यू प्रेम।
- 27 नीरजा, नेडठ एण्ड डेपेंडेंसी इन इण्डिया, मद्रासलिटन दिल्ली, 1972 पृष्ठ 242-62
- 28 होरम सेनकोर्न एन आई टु इण्डिया-दि अनमार्किंग ऑफ़ एक टिरोनी पैनगुर्न, न्यूयार्क, 1977
- 29 सी.जी. कर्न, पुनिस एप्रिप्रियेटेशन इन इण्डिया, आई.जे.पी.ए., नई दिल्ली, अक्टूबर-दिसम्बर 1956, पृष्ठ 307-15 दृष्टव्य है।
- 30 सी.एच. बेनी, पुनिस एण्ड पॉलिटिकल डवलपमेंट इन इण्डिया, क्रिन्टन यूनीवर्सिटी प्रेस, न्यूयार्क 1969
- 31 उपर्युक्त, पृष्ठ 14
- 32 उपर्युक्त, पृष्ठ 16-28
- 33 पब्लिक प्रिगनोस आमेन्ट पुनिस इन ट्रान्सेशनल, नेशनल पुनिस अकादमी, वाश्टन आडू (अब हैरावर बन गयी है), बी.बी. नव 1960
- 34 के.बी. राव, ए ग्रेट ऑन दि मैनेजमेंटिपल, अग्रंथ टु पुनिस आर्गनाइजेशन, जनरल ऑफ़ दि सोमइटी फॉर दि स्टडी ऑफ़ दि स्टेट गवर्नमेंट्स।
- 35 प्रभुदत्त शर्मा, इण्डियन पुनिस-डवलपमेंट अग्रंथ, रिमर्श, दिल्ली, 1977, पृष्ठ 291
- 36 रेड्डी एण्ड शर्मा, डवलपिंग सोसायटी एण्ड पुनिस, उम्बलिया, हैरावर, 1972, पृष्ठ 1-12 पठनीय है।
- 37 जी.सी. मिश्री, डिस्ट्रिक्ट मजिस्ट्रेट एण्ड पुनिस आई.जे.पी.ए., नई दिल्ली को XIV अक्टूबर, 1973, 196-7
- 38 रिपोर्ट ऑफ़ दि यू.पी. पुनिस कमीशन, (1960-61) पृष्ठ 196-254, पठनीय है।
- 39 निम्नलिखित पुनिस कर्मिगनो की रिपोर्टें पठनीय है और य हैं (अ) यू.पी. पुनिस कर्मिगन (1961-62), (ब) वेस्ट बंगाल पुनिस कर्मिगन (1960-61 तथा 1964), (ग) बिहार पुनिस कर्मिगन (1961) तथा (द) महाराष्ट्र पुनिस कर्मिगन (1964) इत्यादि।
- 40 प्रभुदत्त शर्मा, पुराण, 193-5
- 41 तन्त्रेव, पृष्ठ 190-4
- 42 सी.एच. बेनी, पुनिस एण्ड पॉलिटिकल डवलपमेंट, पुराण, पृष्ठ 16-20 तक पठनीय है।
- 43 सी.एच. बेनी, पुराण, पृष्ठ 409-23
- 44 क.एन. प्रसाद, पुनिस इन इण्डिफेरेन्ट इण्डिया, आई.जे.पी.ए., दिल्ली, पृष्ठ 77 से 94 तक पठनीय है।
- 45 गुन्नार निर्रन, एशियन ड्रामा-एन इन्वरी इन टु दि फॉरर्ट ऑफ़ नेशन, लन्दन, एलन हेम, पैनगुर्न प्रेस, 1968, छात्र तीन तथा अध्याय 31 तथा 33 दृष्टव्य हैं।
- 46 विविपन कोर्नकोवर, दि पॉलिटिकल ऑफ़ माय सोसायटी, लन्दन, लन्डन एण्ड कोण पॉन, 1960, पृष्ठ 130-140
- 47 बंगाल पुनिस कर्मिगन की रिपोर्ट का पृष्ठ 132 देखिये।
- 48 सरस्वती श्रीवन्मन, पब्लिक इमेज ऑफ़ दि पुनिस, बागलगी, जनरल फॉर दि सोमपटी फॉर स्टडी ऑफ़ स्टेट गवर्नमेंट्स इन इंडिया, जून-ई दिसम्बर, 1972, पृष्ठ 243-63
- 49 आर. श्रीनिवासन, माय बायनेस, इण्डियन पुनिस जनरल, दिल्ली, 1967 पृष्ठ 9 देखिये।
- 50 एन्वुअल एप्रिप्रियेटेड रिपोर्ट ऑफ़ दि सिमिस्टि अन्ड डन अवेयर, गवर्नमेंट ऑफ़ इण्डिया, नई दिल्ली, 1950, 1960, 1970 तथा 1975।

भारत में न्याय प्रशासन

‘न्याय’ मूलतः एक सैद्धान्तिक अवधारणा है जो विभिन्न देशों और कालों में संस्कृति विशेष के मूल्यों द्वारा परिभाषित होती रही है। मध्ययुग में यदि अपराधी को हाथ पैर कटवा देना न्याय प्राप्ति की आवश्यकता थी, तो आधुनिक युग में समाज के बहुत से लोग जघन्य हत्या के अपराधी को भी फांसी पर लटकाना न्याय सम्मत नहीं मानते। वस्तुतः न्याय समाज में व्यक्ति को प्राप्त एक ऐसी स्थिति का नाम है जिसे विभिन्न दृष्टियों से देखा जा सकता है। अपराधी, शिका, अपराध कृत्य, सामाजिक परिणाम, परिस्थितियाँ आदि ऐसे कितने ही दृष्टिकोण हैं जिनसे देखा जाने पर एक ही अपराध अलग-अलग तरह का लगता है और न्यायाधीशों को इन्हीं के विभिन्न सिद्धान्तों पर बहस करनी पड़ती है। सभी समाजों में जहाँ अपराध और अन्वय की परिभाषायें कानूनों की अवहेलना और उल्लंघनों के रूप में दी जाती हैं वहाँ न्यायिक दुनिया के बानूना बनते समय सामाजिक आधारों के कुछ मूल उद्देश्यों को ध्यान में रखा जाता है। राजनीतिक विचार दर्शन जो सरकार, समाज और नागरिक के जीवन मूल्यों को निर्धारित करते हैं न्याय प्रशासन के इन उद्देश्यों को प्रभावित करते हैं। छोटे तौर पर किसी भी आधुनिक समाज का न्याय प्रशासन निम्नलिखित सिद्धान्तों के चारों ओर बनाया और विकसित किया जाता है—

1. सामाजिक नैतिकता, जो किसी समाज को जोड़ कर रखती है। उसके उल्लंघन-कर्त्ता अपराधी हैं और उन्हें सजा मिलनी चाहिए।
2. चूँकि हर समाज में कुछ बीमार व्यक्ति के खोले होते हैं, अतः जन माध्यारण के शरीर और सम्पत्ति को उनके कृत्यों के खतरों और जोगिब्रम से बचाया जाना जरूरी है।
3. समाज में व्यक्ति अपने व्यक्तिगत झगड़ों का आपस में इस तरह निपटारा न करने मग जायें कि शान्तिपूर्ण सड़-अस्तित्व ही खतरे में पड़ जाये।
4. फिर यदि किसी समाज में अपराधियों को दण्डित करने की व्यवस्था न हो तो यह सम्भव है कि अपराधियों की सख्या बड़ कर उसे विखण्डित कर दे।
5. अतः उन्हें भयभीत करते रहना आवश्यक है। यह भय इस सीमा तक तो

उपयोगी है कि अपराधी कुक्ष्यों को करने से डरे, पर यदि किसी कारणवश ऐसा हो चुका है तो उस अपराधी को अपराध की जिन्दगी से निकाल कर समाज में स्थापित करना भी सामाजिक न्याय की मांग है।

- 6 अन्ततः न्याय अपनी समग्रता में समाज में कानून और व्यवस्था को बनाये रखते हुए व्यक्ति को उसके व्यक्तित्व की गरिमा के साथ जीने देने की स्वतन्त्रता का दूसरा नाम है। यह स्थिति अपेक्षा करती है कि न्यायकर्ता जनसाधारण की सामाजिक शोषण से रक्षा करे और राजनीतिक, सामाजिक तथा आर्थिक न्याय के माध्यम से कानूनी न्याय की संप्राप्ति में सहायक हो।

ऐतिहासिक परिप्रेक्ष्य

भारत में अंग्रेजी राज के आगमन पर जो स्थिति थी उसमें मुगलकालीन न्याय प्रशासन अपनी नियमहीनता, धर्मान्यता एवं भ्रष्टाचार के कारण कुख्यात था। काजियों के तत्त्वाधान में चलने वाली मुगल न्यायिक कोर्ट जन साधारण को उत्पीड़ित कर रही थी। कानून की बहुरूपता एवं सरकार की सैनिक आधिपत्य की स्थिति न्याय व्यवस्था को उपहासास्पद बनाती थी। ईस्ट इण्डिया कम्पनी ने जब शासन की बागडोर सम्माली तो न्याय व्यवस्था का जो दर्शन उन्हें विरासत में मिला वह मूल रूप से 'इन्क्विजिटोरियल फिलासफी ऑफ जस्टिस' था जिसके अन्तर्गत संदिग्ध व्यक्ति निर्दोष नहीं माना जा सकता था। फिर वकीलों की सन्धा जो आज की न्याय व्यवस्था का आधार स्तम्भ है, थी ही नहीं और उसके अभाव में 'बार बैच' सम्बन्धों के समीकरण के बिना न्याय की मुगलकालीन परिकल्पना आज की स्थिति से इतनी भिन्न थी कि दो व्यवस्थाओं की तुलना ही नहीं की जा सकती। अंग्रेजों ने जब न्याय प्रशासन की मूल आधारशिला को औपनिवेशी धरातल पर रखा तो उनका यह 'पहल परिवर्तन' सिद्धान्तिक था। उन्होंने 'इन्क्विजिटोरियल फिलासफी' के स्थान पर 'एक्विजिटोरियल फिलासफी ऑफ जस्टिस' को स्वीकार कर भारत में एंग्लो-सेवशन न्यायिक सस्याओं, की नींव डाली। यह दर्शन जो 'इल ऑफ ला' का पक्षधर था, सिद्धान्ततः यह मानकर चलता है कि 'किसी भी व्यक्ति को, जब तक वह अपराधी सिद्ध न हो जाए, निर्दोष माना जाना चाहिए और उसे सजा नहीं दी जा सकती। दूसरे कानून की भाषा समानता की भाषा है और कानून से ऊपर जैसी स्थिति न्याय व्यवस्था के लिए अस्वीकार्य है। यह दर्शन ब्रिटिश दार्शनिक जॉन लाक के प्राकृतिक अधिकार सिद्धान्त से इतना अधिक प्रभावित था कि व्यक्ति के मूल अधिकारों की रक्षा के लिए निम्नान्वे अपराधियों को बिना सजा इमलिये छोड़ने को तैयार था कि एक निर्दोष व्यक्ति फांसी पर न घट जाये। इस उदारवादी दर्शन को स्वीकार कर जब 1857 के सैनिक विद्रोह के बाद भारत में ब्राउन का शासन शुरू हुआ तो पहला कार्य दण्ड संहिता का प्रणयन माना गया। सन् 1961 के आसपास भारत की 'पीनोलोजी' लिखी गई और तीन न्याय-आधार पुस्तकें जिन्हें (1) सी आर पी सी, (2) आई पी सी, और (3) इण्डियन एविडेन्स एक्ट कहते हैं। ब्रिटिश

व्यवस्था में भारत का न्याय व्यवस्था का आधार बनी। बीरे-बीरे जिला प्रशासन की सश्रचना में जैसे-जैसे परिवर्तन आते गये वैसे-वैसे ही सब न्यायालय मुन्सिफ मजिस्ट्रेट तथा एस डी एम न्यायालय विकसित होकर भारत के जन साधारण को कुछ-कुछ आंग्रेजी ढंग का न्याय देने लगे। बाद में 'एडवोकेट्स एक्ट' 'इण्डियन हाई कोर्ट्स एक्ट', 1911 पारित हो जाने पर व्यवस्था अधिक सुनियोजित हो सकी और न्याय प्रशासन की विभिन्न सस्था में अपनी-अपनी भूमिकाओं में अपने दायित्वों के निर्वहन के लिए परम्परायें स्थापित कर सकी। पुलिस थार, बेंच एव जेलों के सत्यागत कार्यों की सश्रचनाओं के लिए अधिनियम पारित किये गये और प्रत्येक सस्था को कानून के प्रति अपनी प्रतिबद्धता प्रदर्शित करते हुए एक-दूसरे के साथ सहयोग एव कार्य संपादन की प्रक्रियायें भी निर्धारित की गईं। उदाहरणार्थ पुलिस, कोर्ट एव जेलों की कार्य प्रणाली के लिए 'मैनुअल' तैयार की गईं और उनके अन्तर्गत रहते हुए प्रत्येक सस्था अलग-अलग ढंग से अपराधियों को कानून की परिधि में लाने के लिए सक्रिय हुई। सन् 1935 के अधिनियम में जब 'फेड्रल कोर्ट ऑफ इण्डिया' का एक सुप्रीम कोर्ट के रूप में प्रावधान किया गया तो भारत में न्याय प्रशासन का सस्थानिक ढांचा अपने राष्ट्रीय रूप में धरम परिणति को पहुँचा। सारे देश में एक से कानून तथा न्यायपालिका की स्वतन्त्रता एव प्रमुखता का दर्शन पनपा और सन् 1950 में जब स्वतन्त्र भारत की संविधान सभा ने देश के लिए नया गणतंत्री संविधान अंगीकृत किया तो वकील नेताओं के बर्चस्व में लगे गये स्वतन्त्र सघर्ष के सेनानियों ने भारत में न्यायपालिका की स्वतन्त्रता एव पृथक्करण को देश की लोकतांत्रिक व्यवस्था में स्थापित कर न्याय प्रशासन के क्षेत्र में नई दिशाएँ खोलने की पहल की। कार्यकारिणी और न्यायपालिका को एक-दूसरे से पृथक् करने के लिए तथा समूचे देश में एकीकृत कानूनी व्यवस्था की स्थापना हेतु नीति निर्देशक तत्वों के माध्यम से संविधान द्वारा उन्हें सम्हालित करने का सकल्प लिया गया। न्यायपालिका को संविधान की सरक्षिक घोषित कर सार्वभौमिक उपचारों के अधिकार द्वारा न्याय प्रशासन को सुदृढ़ किया गया और स्वतंत्र एव निष्पक्ष न्यायपालिका सार्वभौमिक प्रतिभूतियों के साथ देश में एक गौरवास्पद स्थान प्राप्त कर सकी।

शताब्दियों के लम्बे अन्तराल में फैले भारत के न्याय प्रशासन को जब आंग्रेजों ने कानून के शासन के अन्तर्गत लाने का प्रयास किया तो तीन प्रकार के कानून बने, जिन्हें (अ) दीवानी, (ब) फौजदारी, और (स) राजस्व कानून कहा है। ये कानून प्रान्तीय और राष्ट्रीय स्तर पर विकसित और वर्गीकृत हुए। इनमें राजस्व कानून जो कृषि भूमि प्रशासन से सम्बन्धित होने के कारण जिला प्रशासन का ही एक अभिन्न अंग था जिसे प्रान्तीय स्तर पर 'रेवेन्यू बोर्ड्स' की प्रबन्धीय अध्यक्षता में आज भी देखा जा सकता है। न्याय प्रशासन का यह भाग अत्यधिक जटिल एव संवेदनशील होते हुए भी आज भी 'प्रशासनिक न्याय व्यवस्था' का अंग है। इसकी कार्य प्रणाली के न्यायिक होते हुए भी इसे उस प्रदेश विशेष की न्याय व्यवस्था का हिस्सा कहना विवादास्पद होगा। भूमि रूपान्तरण, इस्मान्तरण, भूमि

सुधार कानूनों की क्रियान्विति आदि के मुकदमे जो नीचे के तहसीलदार, एस.डी.ओ. और कलेक्टर आदि की कोर्टों में निर्णीत होते हैं, 'राज्य की रेवेन्यू बोर्ड' में अपील में जाते हैं और उनके सवैधानिक या मूल अधिकार सम्बन्धी पक्षों की सुनवाई भी राज्य के उच्च न्यायालय तथा देश के सर्वोच्च न्यायालय में हो सकती है। इस तरह राजस्व मण्डल जो राज्य स्तर पर प्रदेश के जिला प्रशासन को राज्य स्तरीय एवं राष्ट्रीय न्यायिक प्रशासन से जोड़ता है एक ऐसी कड़ी है जो न्याय प्रशासन पर सामान्यतः पड़ने वाले भारी बोझ को भी घटाता है।

नई संरचना

स्वतंत्रता के पश्चात् जब भारत का नया संविधान बना तो न्याय प्रशासन पर एक नया दायित्व और झल दिया गया। यह दायित्व था देश के सवैधानिक कानून की व्याख्या और इस तरह (1) दीवानी, (2) फौजदारी, तथा (3) सवैधानिक कानूनों की अनुपालना करवाने के तीन विशिष्ट क्षेत्र न्याय प्रशासन की दुनिया में उभर कर सामने आये। वैसे भारतीय संविधान के प्रावधानों के अन्तर्गत गठित उच्च एवं सर्वोच्च न्यायालय तीनों ही प्रकार के न्यायों का वितरण करते हैं पर उनके क्षेत्राधिकार संविधान द्वारा परिसीमित हैं। उदाहरण के लिए कुछ छाम प्रकार के दीवानी, फौजदारी और सवैधानिक मुकदमे या मामले उच्च न्यायालयों अथवा सर्वोच्च न्यायालय के मौलिक अधिकार क्षेत्र में आते हैं। कुछ की अपील हो सकती है और कुछ अन्तिम अनुग्रह अपील के रूप में राष्ट्रपति के पाम क्षमादान के लिए जा सकते हैं। जिला सत्र न्यायालय प्रशासन जो प्रदेश की हाईकोर्ट के पर्यवेक्षण में कार्य करता है, जिसे कि कार्यकारी प्रशासनिक शाखा से घृष्ट कर दिया गया है, यद्यपि एक्जिक्यूटिव मजिस्ट्रेट और डिस्ट्रिक्ट मजिस्ट्रेट के कार्यालय अभी भी पचावत बने हुए हैं। सभी राज्यों में नीचे के स्तर पर न्याय प्रशासन को घृष्ट एवं स्वतन्त्र बनाया जा चुका है या बनाया जा रहा है। फिर एस.डी.ओ. और तहसीलदार जो प्राथमिक रूप से कार्यकारिणी के हिस्से हैं काफी सीमा तक जिला स्तरीय न्याय प्रशासन के आधार स्तम्भ कहे जा सकते हैं।

अग्रणी प्रशासन के युग में भारत में स्थानीय शासन उपेक्षित रहा, जिसके फलस्वरूप म्युनिसिपल या स्थानीय न्याय की अवधारणा देश में विकसित नहीं हो सकी। केवल महानगरों में ही म्युनिसिपल मजिस्ट्रेट या 'जस्टिसेज ऑफ पीस' की सस्थाएँ में विकसित हुईं और वहाँ भी जूरी आदि के स्थानीय न्याय के प्रयोग पूरी तरह असफल रहे। सन् 1960 के दशक में जब देश में पचावती राज के प्रयोग का युग आरम्भ हुआ तब भी न्याय प्रशासन के ग्रामीण पहलू को गम्भीरता से नहीं लिया गया। न्याय पचावतों की संरचना जहाँ कहीं भी की गई उनके कार्य व्यवहार में सरकार और जन साधारण दोनों ही की उदासीनता एवं अविश्वास के कारण ग्रामीण स्थानीय न्याय के क्षेत्र में कोई विशेष सफलता नहीं मिल सकी। अब जबकि भारतीय न्यायालय हर स्तर पर लम्बित मुकदमों

के भार से दबे जा रहे हैं, 'लोक अदालत' और 'ग्राम न्यायालय' के विचार एवं तत्थार्थ स्वयं विधि आयोग द्वारा सुझाई जा रही हैं। पंचायती विकेन्द्रीकरण का एक युग जो विकास की राजनीति के कारण स्थानीय स्वराज्य की इकाइयों को विवाद के घेरे से बाहर नहीं निकाल सका अब दूसरे युग में प्रवेश कर रहा है। पंचायती राज का यह आवर्ती प्रयोग यदि ग्राम न्यायालयों और लोक अदालतों को वैधानिक एवं सम्मानीय स्थिति दे सका तो भारतीय न्याय प्रशासन में एक नई क्रान्ति का सूत्रपात हो सकेगा।

इस प्रकार सरकार की दृष्टि से भारत में न्याय प्रशासन के चार स्तर हैं—पहला केन्द्र अथवा संघीय स्तर, दूसरा राज्य स्तर, तीसरा जिला स्तर और चौथा ग्राम स्तर। प्रत्येक स्तर पर यद्यपि न्यायालयों का कार्य मुकदमों सुनना और न्याय देना है, किन्तु मुकदमों के प्रकार, प्रकृति, न्याय प्रक्रिया की विधि एवं विभिन्न समस्याओं की अन्तर्क्रियाओं में भारी अन्तर है। देश में बढ रही लोकतान्त्रिक एवं विकास की उथल-पुथल ने हमारे न्यायालयों के कार्य क्षेत्रों को हर स्तर पर विस्तृत कर प्रशासन के प्रहरी के रूप में अपनी नई छवि बनाई है। दीवानी, फौजदारी तथा भवैधानिक मुकदमों जो मूल रूप से भारतीय विधि संहिता तथा दण्ड प्रक्रिया से निर्णीत किये जाते हैं पूरे देश की न्याय व्यवस्था को एक सूत्र में बाधते हैं। नये-नये कानूनों के बनते रहने तथा मुकदमों के भार के बावजूद भारत की संघीय व्यवस्था में सभी राज्यों में न्यायालयों का गठन एक-सा है और वे एक ही न्यायिक प्रक्रिया से कार्य करते हुए न्याय प्रशासन को चला रहे हैं। सामाजिक न्याय तथा लोकहित विवादों ने हमारी न्यायपालिकाओं के प्रांगणों में नये-नये विवादों को लाकर खड़ा किया है और एक ओर जबकि न्यायपालिका अपनी ऐतिहासिक परम्पराओं से बंधी कानूनबद्ध ढंग से कार्य करने के लिए आलोचित की जाती है तो दूसरी ओर 'जुडिशियल एक्टिविज्म' के दर्शन के दबाव हमारी न्यायपालिकाओं की नई भूमिकाएँ स्वीकार करने और उन्हें निभाने के लिए विवश दिखलाई देते हैं।

लोकतंत्र की लहर और आर्थिक विकास से उत्पन्न अव्यवस्था ने भारतीय समाज में घनघोर विखण्डन तथा अपराधीकरण की स्थिति ने हमारी न्यायपालिका को एक अभूतपूर्व चुनौती के घेरे में ला खड़ा किया है। इस पर विडम्बना यह है कि जबकि सरकार के अन्य अंग और विभाग जनमत बना कर लोकतन्त्र में अपनी समस्याओं का निराकरण माग सकते हैं, न्यायपालिका से यह अपेक्षा की जाती है कि वह सार्वजनिक विवादों और समाचार पत्रों की सुर्खियों से दूर रहे। फिर कानून का दाया, जो वेने भी दकियानूसी और अनमनीय होता है, न्यायपालिका के क्षेत्र में सुधारों, परिवर्तनों या व्यवस्था अनुकूलन के प्रयत्नों को स्वागत की दृष्टि से नहीं देखता। फलस्वरूप जैसे-जैसे जनतान्त्रिक प्रक्रियाएँ गहरी बनती जा रही हैं भारतीय समाज के अन्तरविरोध अपराध और अव्यवस्था के बोझ से न्यायपालिका को केवल इम्फोर्सेट ही नहीं, अपितु तोड़ते हुए भी दिखलाई देते हैं। इन उभरती हुई समस्याओं से शासक, शासित और स्वयं न्यायाधीश भी चिन्तित और विचलित

हैं, पर समाधान सस्थागत न होकर व्यवस्था-मूलक होने के कारण सुधार की प्रक्रिया भी प्रारम्भ करना कठिन लगता है। अभी तक तो भारत में न्याय प्रशासन के क्षेत्र की चुनौतियों अथवा समस्याओं को पहचानने तक का प्रयास भी नहीं किया गया है। वैसे न्यायिक क्षेत्र की कुछ चुनौतियां तो स्पष्ट एवं दृश्य हैं, परन्तु जिन्हें वास्तविक और गम्भीर चुनौती माना जाना चाहिए वे बड़ी जटिल तथा अन्योन्याश्रित हैं। इनमें से कुछ समस्याओं को निम्नलिखित ढंग से पहचाना जा सकता है—

(1) व्यवस्थामूलक समस्याएँ

भारतीय राजनीतिक व्यवस्था एक बहल समाज में लोकतन्त्रीय मूल्यों को स्थापित करने का प्रयास है। स्वतंत्रता समानता और न्याय के जिन सिद्धान्तों की उद्घोषणा भारतीय संविधान करता है उसकी व्याख्या, त्रिपान्थित और अनुपालना समाज के हर स्तर पर राजनीतिक विवाद और लोकतन्त्री सध्यों को जन्म देती है। ये विवाद और सधर्प मूलतः कानून की दुनिया में परिवर्तन चाहते हैं, जो चाहे विधायिका से शुरू हों पर अन्ततः न्यायपालिका पर आ कर रुकते हैं। संविधान निर्माताओं का यह प्रयास सराहनीय भले ही हो कि न्यायपालिका और न्याय प्रशासन राजनीतिक विवादों से दूर रहें, पर कोर्टों की 'थर्ड चेम्बर' परिकल्पना से बच पाना स्वयं कोर्टों के लिए भी सम्भव नहीं है। अतः ऐसी स्थिति में संविधान की सरसिका समझी जाने वाली न्यायपालिका वैचारिक विवाद और सैद्धान्तिक आलोचनाओं में फँसती है और उसकी ऐतिहासिक छवि को बचाना एक दुष्कर कार्य लगता है। मोटे तौर पर इसे न्याय प्रशासन का राजनीतिकरण कहा जाता है। यह राजनीतिकरण स्वस्थ और अस्वस्थ दोनों ही प्रकार का हो सकता है। पर जब यह है तो यह कठना, बतलाना और समझना कि 'न्यायपालिका' स्वतन्त्र, तटस्थ एवं गैर-राजनीतिक है, वैचारिक दृष्टि से एक विरोधाभास है। समदीय और सघात्मक लोकतन्त्रात्मक राजनीतिक व्यवस्था की स्थापना भारतीय न्यायपालिका के सामने उसकी अपनी नई पहचान बनाने की समस्या पैदा करती है। यह एक सामाजिक प्रक्रिया है जो सम्या समय लेगी।

अपराधीकरण यनाम राजनीतिकरण

राजनीतिकरण की यह प्रक्रिया जो एक विकसशील देश के आरम्भिक धर्षों में अपराधीकरण की प्रक्रिया से जुड़ी हुई होती है, भारतीय न्याय प्रशासन को एक नये दबाव के सधर्ष में प्रस्तुत करती है। जब शासक शासिनों से अधिक बडे अपराधी या कानून भङ्ग हों और यह तथ्य प्रेस और मीडिया से सबको विदित भी हो तो न्यायपालिका के लिए अपनी 'न्यायी छवि' बनाये रखना चुनौती से अधिक जोड़िय का कार्य बन जाता है। राजनीतिक अपराध आर्थिक अपराधों को जन्म देते हैं और दोनों प्रकार के अपराधों से सामाजिक अन्याय, शोषण तथा अत्याचार बढ़ते हैं। भारत की यह स्थिति जो ऐतिहासिक विषमताओं के कारण और भी अधिक दर्दनाक है, अब न्याय प्रशासन को उन अन्यायों से

जूमने के लिए विवश करती है जिन पर न्यायालय प्राणियों में बहस नहीं हुआ करती थी। अपराधीकरण की इस सामाजिक और राजनीतिक प्रक्रिया ने न्याय प्रशासन की दण्ड संहिताओं और आचार संहिताओं को असंगत एवं पुराना कर दिया है। हिसक अपराधों की वृद्धि पूरी न्याय प्रक्रिया को इस तरह झकझोर रही है कि ईमानदारी से किया गया विलम्बित न्याय सस्थागत अन्याय होता है। कानून में जन साधारण की आस्था तिरोहित होने लगी है और अपराधी अपनी राजनीतिक पहुँच और काले धन के प्रभाव से कानून मुक्त या अदण्डनीय बनता जा रहा है। अपराधीकरण को इतनी त्वरित गति से आगे बढ़ाने में आर्थिक विकास और आयोजना का एक बहुत बड़ा योगदान है। गत पचास वर्षों में धनिक अधिक धनिक बने हैं और कालेधन की अर्धव्यवस्था ने अपराधों के अम्बार लगा कर लम्बित मुकदमों से पूरे न्याय प्रशासन को पगु और नपुनक बना दिया है। विकास के विघटन ने जिन आर्थिक मूल्यों का सृजन किया है वे न्याय प्रशासन की बजट सीमाओं के बराबर की बात नहीं है। समाज में अपराध और न्यायालयों की कार्य क्षमता के बीच इतनी बड़ी खाई पैदा हो चुकी है कि भविष्य की कल्पना मात्र से ही भय लगता है।

विकास के दायरा

विकास प्रशासन और नियमन प्रशासन के बीच द्विभाजन करने वाले भी भ्रम यह तो मानने लगे हैं कि विकास प्रशासन का विस्तार नियमन प्रशासन पर आनुपातिक भार लाता है। विकास अपराधों की मात्रा बढ़ता है और विश्वामयील समाजों में व्यवस्था बिखरने के मुकदमे बढ़ते हैं। अतः लोकतन्त्रात्मक समाज जो 'वोट की राजनीति' के कारण विकास को प्राथमिकता देता है, नियमन या न्याय प्रशासन की अनदेखी करता है। न्याय प्रशासन अपने सीमित साधनों में दिन-प्रतिदिन के बढ़ते हुए अपराधों की चुनौती के लिए अपना विस्तार मांगता है। न्याय और पुलिस व्यवस्था ॥ यह विस्तार अविकसित होने की निशानी है। अतः न्याय प्रशासन की कार्य क्षमता विकास प्रशासन की बेदी पर बलिदान की जाने लगती है। गत पाँच दशकों का भारतीय अनुभव यह सख्त देता है कि विकास और विघटन के बीच सामन्तत्व न होने की यह स्थिति भारतीय न्याय प्रशासन पर बढ़ते हुए भार के कारण उसे अपने ही बोझ से तोड़ रही है जिसके दूरगामी परिणाम भयावह हो सकते हैं।

रूढ़ीवादी कार्य प्रणाली

भारतीय न्याय व्यवस्था अन्य व्यवस्थाओं की भाँति इतिहास की कड़ी है। यह सही है कि सम्यक् इतिहास व्यवस्थाओं से जीवन्तता छीन पर उन्हें जड़ता और सड़ाप देने लगता है। भारतीय न्याय प्रशासन अपनी औपनिवेशिक कार्य प्रणाली से इतना रूढ़ीवादी हो गया है कि आज का प्रणाली-परिवर्तन उसे और भी जटिल और हस्त्यास्पद स्थिति में ला खड़ा करता है। जो दण्ड विधायक खेतीकर समाज के सामान्य अपराधियों के लिए बनी थी आज के राजनीतिक आतंकवादियों पर जब लागू की जाती है तो न्याय प्रशासन की ध्वजिया

विचारने लगती हैं। गवाही, साक्ष्य दयान पेशिया, जिराह फैमले, जमानत, मुथलके सब मुगलकालीन इतिहास की-सी प्रक्रियाएँ लगती हैं। एक विकसशील समाज की न्याय व्यवस्था को इस प्रकार की कोर्ट व्यवस्था से चलाना अमम्भव-सा लगता है। पर इसका विकल्प खोजने पर 'पचायती अदालत', 'ग्राम न्यायालय' या 'लोक अदालत' जैसे सम्यार्थ उभरती हैं, जिन्हें न्याय प्रशासन का अंग मानते हुए स्वयं न्यायालय भी कतराते हैं। फलस्वरूप आज न पुरानी समस्याएँ आधुनिकीकृत हो पाती हैं और न ही नई समस्याएँ दैहिक ढंग से कार्य कर सकने में सक्षम हैं।

सामाजिक सहयोग का अभाव

न्याय वितरण की कोई भी अवधारणा सामाजिक सहयोग के बिना लोकतान्त्रिक व्यवस्था से मेल नहीं खा सकती। अंग्रेजी राज में भी न्याय व्यवस्था में जन साधारण का सहयोग कानूनी स्थिति में मान्यताप्राप्त रहा। प्रबुद्ध समाज अपराधी और समाज कण्टकों को पहचानने और सजा दिलवाने में न्यायपालिका की मदद करे यह मिद्धान्त तथ्यों के विश्लेषण और मत्प तक पहुँचने के लिए पहले भी अनिवार्य था और आज भी है। पर न्यायिक प्रक्रिया की विकृतियों एवं भ्रष्ट आचरणों ने कालान्तर में ऐसी स्थिति बना दी कि समाज का ईमानदार एवं प्रबुद्ध वर्ग न्यायालय में जाना ही अपमान समझने लगा। न्याय प्रशासन के साथ सहयोग करना स्वयं एक उत्पीड़न और सजा बन गया, जिसके फलस्वरूप न्याय प्रशासन में सामाजिक सहयोग की जड़ें ही हिल गईं। आज भी ऐच्छिक सम्यार्थों के माध्यम से मिलने वाले सहयोग के बावजूद भी न्याय प्रशासन सच्चे सामाजिक सहयोग से वंचित है और समाज के सहयोग के नाम पर एक अपराधी वर्ग दूसरे अपराधी वर्ग को दवाने के लिए कोर्टों को गुमराह करने का बीड़ा उठाये हुए लगता है। न्याय चाहे दीवानी हो या फौजदारी उसके सामाजिक, आर्थिक एवं राजनीतिक निहितार्थ होना स्वाभाविक है। आज का न्याय प्रशासन जब जन-सहयोग की अपेक्षा करता है तो उसे जन-विरोध का सामना करना पड़ता है। दहेज हत्याएँ, दलित वर्ग पर किये गये अत्याचार आज के भारतीय न्याय प्रशासन के सामने इसी प्रकार की कुछ उभरती हुई चुनौतियाँ हैं।

निहित स्वार्थों की राजनीति

न्याय प्रशासन धुँके दण्ड विधान की व्यवस्था देता है अतः उसकी केन्द्रीयता निर्विवाद है। शासक चाहे कोई भी हो इस व्यवस्था से डरता है और यह चाहता है कि प्रत्यक्ष और परोक्ष रूप से न्याय प्रशासन में हस्तक्षेप कर उसे अपने अनुकूल बनाये रखे। फलस्वरूप जनतन्त्र के शासक चाहे वे किसी भी प्रकार का अभिजात्य वर्ग हो न्याय प्रशासन की ईमानदारी को अपने निहित स्वार्थ की दृष्टि में देखता है। आज के भारतीय समाज में जहाँ एक विशेष प्रकार की राजनीतिक एलीट पैदा हो चुकी है वह काले धन की अर्थ-व्यवस्था के सहारे यह चाहती है कि वह न्यायिक तन्त्रों पर अपना वर्चस्व स्थापित कर न्यायालयों

जेल प्रशासन अपने को सामाजिक उपेक्षा का शिकार बतला कर अपने अपराधों पर पर्दा डालने की कोशिश करता है और समाज और उसकी ऐच्छिक सस्यायें पूरी सरकार को दोषी बतलाकर अपने आप को दोषमुक्त कर लेते हैं। कहने का तात्पर्य यह है कि भारतीय न्याय प्रशासन की ये सभी सस्यायें आंशिक रूप से अपने सस्यागत दोषों के कारण कुल मिलाकर भारत में न्याय प्रशासन को बहा लाकर खड़ा कर देती है जहाँ से उसकी समग्रता आंशिक दोषों के कारण कई गुनी बढ़ जाती है।

औपनिवेशिक विधि संहिताएँ

न्याय प्रशासन एक कानूनबद्ध स्थिति है जो देश के कानूनों के अन्तर्गत व्यक्ति एवं समूहों के हितों की रक्षा करता है। भारत का संवैधानिक कानून प्रत्येक नागरिक को सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक न्याय प्रदान करने का उद्घोष करता है। यह न्याय जाति, धर्म, रंग, लिंग तथा घण आदि के बिना किसी भेदभाव के सबको समान रूप से उपलब्ध हो सके इसके लिए देश के कानूनों में समय-समय पर संशोधन किये जाते रहे हैं। भारतीय संसद और राज्यों की व्यवस्थापिकायें समाज के सभी वर्गों के प्रतिनिधियों की आम राय से इन कानूनों को बना रही हैं और बदल रही हैं। उन्हें इस कार्य में 'ला कमीशन', विधि मन्त्रालय, संसदीय समितियों आदि से दिशा-निर्देश मिलता रहता है। सरकार के अन्दर और बाहर के बहुत से निवाय इन कानूनों को उद्देश्यपरक बनाने में संसद को सहयोग देते हैं। पर सिद्धान्ततः जबकि यह सही है, व्यवहार में भारतीय विधि संहिता मूलतः अपनी औपनिवेशिक रूप में ही चल रही हैं। सी आर पी सी और आई पी सी में आजादी के बाद कितने ही क्रान्तिकारी परिवर्तन भी किये गये, पर भारतीय कानूनी प्रक्रिया के मूल दोष उनसे आज भी निकाले नहीं जा सके हैं। उदाहरण के लिए भारतीय कानूनों में शक्तिशाली, समृद्ध तथा शासक वर्ग के पक्ष में एक झुकाव है। निर्बल, दरिद्र तथा पिछड़े वर्ग के लोग कानून के व्यवहार में उपेक्षित ही नहीं बल्कि प्रक्रिया मात्र से ही प्रभावित हो जाते हैं। आज के कानून भी जो कल्याण राज्य के दर्शन से अनुप्राणित होने के कारण सामाजिक और आर्थिक न्याय का उच्च उद्देश्य लेकर चलते हैं जब व्यवहार में पहुँच कर जन साधारण को मुश्किल पहुँचाने की स्थिति में आते हैं तो उनके आन्तरिक दोष उन्हें उद्देश्यमुक्त कर शोषण का पात्र बना देते हैं। भारतीय कानून व्यवस्था न्याय व्यवस्था को मुढ़, स्वच्छ एवं व्यापपूर्ण होने से रोकती है। इस दृष्टि से भारतीय कानूनों और दण्ड प्रक्रिया संहिताओं में निम्नलिखित दोष दृष्टव्य हैं—

- (1) भारत में कानूनों की एक भीड़ बढ़ती जा रही है और जो कानून एक बार बन जाता है उद्देश्यहीन एवं अनावश्यक हो जाने पर भी चलता रहता है। कानूनों को निरस्त करने या संशोधित करने तक के यन्त्र बड़े दुर्बल या सुस्त हैं और समाज के प्रति अपनी जिम्मेदारी अनुभव नहीं करते।
- (2) भारतीय संसदीय प्रणाली में निर्वाचन की विसंगतियों के कारण जो जन प्रतिनिधि

कानून निर्माण के कार्य के लिए व्यवस्थापिकाओं में आते हैं वे अधिकतर अभिजात्य वर्ग के सदस्य हैं और इस कारण जन प्रतिनिधि होकर भी वे जन साधारण के दुख एवं अपावों के प्रति सवेदनशील नहीं हैं। यह स्थिति कानूनों को अप्रासंगिक व सामाजिक न्याय की प्राप्ति में बाधक बनाती है।

- (3) कानूनों में अधिकतर संशोधन ला कमिशन की तकनीकी राय या अन्य वकील जजों आदि की समितियों के माध्यम से निकल कर विधायकों तक आते हैं। यह स्थिति निहित स्वार्थों को मजबूत बनाती है और कानून विधि देसाओं का बन्धन बन कर रह जाता है।
- (4) भारत में अपराधीकरण की प्रक्रिया तथा अपराधों के समाज शास्त्र पर कोई गहन चिन्तन नहीं हो सका। इस कारण एक ओर तो नये अपराध बढ़ रहे हैं और दूसरी ओर अंग्रेजी औपनिवेशिक युग की परिभाषायें और वर्गीकरण चल रहे हैं। भारतीय पीनोलोजी की पुस्तकें, जिन्हें दुबारा लिखे जाने की आवश्यकता है, पूरे न्याय प्रशासन को विकृत कर जन आक्रोश को जन्म दे रही हैं।
- (5) भारत में मूल कानून तथा कानूनों के उल्लंघन करने वालों को सजा देने की प्रक्रिया कानून दोनों ही धनाढ्य सशक्त एवं बड़े आदमियों के पक्षधर हैं। कानून की इस दुर्भावना को लोकतन्त्रात्मक राजनीति भी अभी तक बदल नहीं पाई है जिसके कारण सहज अन्याय होते हैं।

पुलिस की अन्यायी छवि

पुलिस न्याय प्रशासन का अंग तो नहीं मानी जा सकती पर भारतीय पुलिस और भारतीय न्यायव्यवस्था में एक घोली-दामन का सम्बन्ध देखा जा सकता है। कानूनों का उल्लंघन करने पर अन्याय की स्थिति में यह पुलिस का दायित्व है कि वह हरकत में आये। पुलिस को जाच-पट्टाल और भुक्तानों को दर्ज कर उनके तथ्यों सहित रीट में चालान प्रस्तुत करने का कार्य करना होता है। कानून की दृष्टि से चाहे यह कार्यकारिणी के कर्तव्य हो पर इनकी अर्द्ध-न्यायिक प्रकृति पुलिस इन्वेस्टिगेशन को न्याय प्रशासन का सहयोगी बना देती है। न्याय की इस 'रिले रेंस' में यदि पुलिस न्यायपालिका के साथ कदम से कदम मिला कर नहीं दौड़ती तो न्याय के नाम पर अन्यायों की शृंखला आरम्भ हो जाती है। भारतीय पुलिस का इतिहास जो दुर्भाग्य में शासक-मक्ति का इतिहास रहा है भारतीय समाज में पुलिस की छवि और व्यवहार को एक अन्यायी सस्था के रूप में प्रस्तुत करता है। जैसे तो भारतीय पुलिस भगठन और उसकी कार्य प्रणाली में किन्ने ही प्रकार के अभाव अभियोग दूरे जा सकते हैं, पर भारतीय न्याय प्रशासन में बहुत से दोषों के लिए पुलिस निम्न प्रकार से उत्तरदायी है—

- (1) जन साधारण की यह शिकायत है कि पुलिस के दानों में अपराधों या कानूनों के दमक उल्लंघनों की रिपोर्ट (जिसे एफ आई आर कहते हैं) लिखने में

आनाकानी या टालमटोल किया जाता है। स्वाभाविक है कि जब अपराध को अपराध ही नहीं माना जाए तो न्याय अन्याय के प्रश्न ही पैदा नहीं होते। पर इन प्रश्नों को पैदा होने से रोकना स्वयं एक सम्यागत अन्याय है।

- (2) पुलिस की जाच-पड़ताल जो एक कानूनबद्ध प्रक्रिया है पुलिस अधिकारियों को इतना विवेकाधिकार देती है कि वे अन्यायी को अपराध स्थल पर ही माफ कर सकते हैं और किसी निर्दोष को सदिग्ध अपराधी बनाकर न्यायालय तक ता पहुँचा ही सकते हैं और वहाँ भी यदि पुलिस अधिकारी मास्य जुटाने में माहिर हो तो निर्दोष को जेल भेजने में न्यायपालिका अपने को विवश महसूस करेगी।
- (3) पुलिस जाच तथा अभियोजन जो न्यायपालिका की कार्य प्रक्रिया को ध्यान में रखकर चलता है, मूलतः पुलिस न्यायपालिका सम्बन्धों में फस कर रह जाते हैं। पुलिस के विरुद्ध निर्णय देना न्यायपालिका अपनी ईमानदारी और म्यतब्रता समझती है और न्यायपालिका को इन कमजोरी को अपने पक्ष में बदलने की कला जानने वाला पुलिस अधिकारी अप्रत्यक्ष रूप से बन जाता है।
- (4) पुलिस प्रशासन में (अ) राजनीतिक हस्तक्षेप, (ब) पुलिस की घृष्ट छवि, (स) पुलिस कार्य में जनता का अमहयोग, (द) पुलिस के पास अपर्याप्त साधन, (य) पुलिस के छोटे कर्मियों की दयनीय स्थिति, तथा (र) बढ़ते हुए अपराधी एवं नये दबावों की लम्बी सूची कुछ ऐसे कारण हैं जो पुलिस को अपना कार्य ईमानदारी एवं तत्परता से करने में बाधा डालते हैं। ये कारण पूरी तरह तो कभी भी नहीं मिट सकेंगे पर वर्तमान समाज में राजनीतिक घेतना एवं जनजागरण यह अपेक्षा करता है कि न्यायपालिका तब पहुँचने से पहले भी उसे न्याय मिले और पुलिस प्रशासन ऐसी स्थिति न बना दे कि न्यायपालिका अन्याय करती हुई उसे न्याय मान बैठे।
- (5) पुलिस प्रशासन की अकार्य कुशलता, भ्रष्टाचार, अमवेदनशीलता, शक्ति मंद, अतिम्यामीभक्ति, कानून की दकियानुसी परिभाषाएँ आदि ऐसे कितने ही दोष हैं जो न्याय प्रशासन को प्रत्यक्ष एवं परोक्ष रूप में कलंकित करते हैं। पुलिस कानून की रक्षक है और कानून की अनुपालना न्याय है ऐसी स्थिति में न्याय का मूल श्रोत न्यायालय में न रह कर पुलिस थाने में पहुँच जाता है।

बार और बैच

बार और बैच न्याय प्रशासन के केंद्र एवं हृदय स्थल कहे जा सकते हैं। अंग्रेजी राज के जमान में न्यायालयों में बर्कीलों में माध्यम से बहम एवं न्याय दिलवाने की व्यवस्था आरम्भ हुई। विश्वविद्यालयों में कानून की शिक्षा तथा चरिष्ठ अधिवक्ताओं के माध्य कार्य कर बार की सदस्यता का प्रचलन आरम्भ हुआ। न्यायधीशों के आमन विधि के प्रतिष्ठित केंद्र बनाने के लिए योग्य एवं लब्धप्रतिष्ठ बर्कीलों को न्यायाधीश बनाया गया और उनमें यह आशा

की गई कि अधिवक्ता एक प्रोफेशनल के रूप में सचवाई एव न्याय का/खाज में कोर्ट में बौद्धिक विवाद सदे और न्यायाधीश बहस सुनने के बाद पूर्णतः तटस्थ एवं स्वतंत्र भाव से अपने निर्णय सुनाए। इस पुरे अभ्यास की प्रक्रियायें निर्धारित की गईं और आज जिन्हें एविडेन्स, क्रास एक्जामिनेशन, मेडिकल रिपोर्ट, सलिंग बेल, पैरोल, एपीडेक्ट, कैम्पेयर वाड, सन्टेन्स आदि कहा जाता है न्याय प्रक्रिया का हिस्सा बनी। बकीलों ने यह उक्ति की गई कि ये अपने क्लायन्ट की पैरवी करते समय उसे बचावेंगे और जज कानून के सारे पहलुओं पर समीक्षात्मक दृष्टि हासिल कर अपराधियों को सजा देंगे। इस तरह निर्दोष लोगों की स्वतंत्रता, दोषियों को सजा तथा कानून का सम्मान एव प्रक्रिया की पवित्रता न्याय प्रशासन के मौलिक सिद्धान्त बनकर सामने आए।

न्याय प्रशासन के व्यावहारिक क्षेत्र पर आज दृष्टि डालने पर ये सिद्धान्त ही उसकी अनेक चिह्नियों की जड़ में दिखाई देते हैं। 'बार' की सारी अवधारणा जो कानूनी ज्ञान के माध्यम से निर्दोषों को बचाने के लिए थी आज केवल भारी फीसों के सहायता से अपराधियों को छुड़ाने के लिए रह गई प्रतीत होती है। ला के क्षेत्र में शिक्षा की जो दुर्गति है उसके कारण ला के फ़ाज़क उस स्तर के विधि विशेषज्ञ नहीं हैं जिस स्तर के उन्हें होना चाहिए। फिर देश में फैली भीषण बेरोजगारी के कारण 'बार' में ऐसे लोग प्रवेश ले रहे हैं जिन्हें जायिका उपार्जन के साधन में व्यावसायिक नैतिकता के साथ समझौता करना पड़ता है। 'बार' में व्याप्त भ्रष्टाचार, अनैतिकता, बरिष्ठ बकीलों का सामन्तवाद, समाज एव निर्धन वर्ग के प्रति संवेदन शून्यता आदि कुछ ऐसी व्याधियाँ हैं जिन्होंने 'बार' को स्वतंत्रता के रक्षक के स्थान पर उसके लिए सकट बना दिया है। बकीलों के अपने निहित स्वार्थों के कारण मुकदमे लम्बे खिचते हैं, पैरिया लगती रहती हैं, कानूनों की प्रामियों का फायदा उठा कर बेनिफिट ऑफ डाउट मिलते रहते हैं। जानबूझ कर पैसे कमाने के लिए कोर्टों को गुमराह किया जाता है और एक प्रकार की दलाली प्रथा सारे पेशे को बंदनाम करती है।

'बेल' की स्थित, जो न्याय प्रशासन को आज भी अति सम्मानीय बनाती है। धीरे-धीरे भारतीय समाज में आलोचना का विषय बनने लगी है। आये दिन प्रेस में छपने वाले न्यायाधीशों के कारनामों उनकी छवि को जनदृष्टि में धूमिल बनाने लगे हैं। नवप्रवाहियों ने 'एन्टिसिपेट्री बेल' के माध्यम से न्यायाधीशों को फाइव स्टार्स की संस्कृति से खरीदना शुरू कर दिया है। न्यायाधीशों की नियुक्ति की प्रक्रिया उनकी ईमानदारी और चरित्र पर प्रश्न-चिन्ह लगाती प्रतीत होती है। न्यायाधीशों के अनुदारवादी दर्शन पर तो गत चालीस साल से बहस चल रही है पर अब प्रश्न उनकी कार्यशैली, सेन्टेन्सिंग पातिसी उनके अतीत की राजनीति तथा बकीलों के साथ उनके व्यक्तिगत सम्बन्धों आदि के विषय में उठन लगे हैं। बार बैच के उभरते हुए बीमार सम्बन्ध पुरे न्याय प्रशासन को सर्वविधित है और जनतंत्र में जैसे-जैसे ज्युडिसियरी सार्वजनिक आलोचना का विषय बनती है वैसे-वैसे ही न्यायाधीश

और न्यायालयों की छवि भी अब वह नहीं है जो पहले थी। विश्वसनीयता का यह सकट न्याय प्रशासन को शिथिल बनाता है और जन साधारण उसके साथ सहयोग करने से कतराता है।

बीमार कारागार प्रशासन

न्याय प्रशासन की अन्तिम सस्या 'जेल' अथवा 'कारागार' है जिसका प्रशासन अपराधी सुधार की दृष्टि से बहुत महत्वपूर्ण होते हुए भी भारत में यह सबसे अधिक दयनीय स्थिति में है। समाज और सरकार दोनों ही की जेल प्रशासन में कोई विशेष छवि नहीं है और धनाभाव के नाम पर कारागृहों में जो अमानवीय स्थिति है उसमें हर तरह के अपराध घनपते हैं। जेलों तो अपराधियों को समाज से बिन कर अलग करने के लिए बनी हैं, भारतीय सदर्भ में अपराधी पैदा करने वाली फैक्ट्रियां बन चुकी हैं। जेल आचार संहितायें इतनी पुरानी हैं कि बैन्दी नारकीय यातनायें भोग रहे हैं। कैदियों के जीवन सुधारने तथा समाज में उन्हें पुनर्स्थापित करने के लिए जो सेवायें हैं, वे इतनी अस्मन हैं कि अपराधी सुधार के कार्यक्रम समाज पर कोई प्रभाव नहीं छोड़ते। महिला कैदियों एव बाल अपराधियों की दशा इतनी चिन्तनीय है कि उसका मानव पक्ष बर्बर लगता है। जेल प्रशासन अनुशासन के नाम पर कोई प्रयोग नहीं करना चाहता और पेट्रोल आदि के कानून मिद्धान्त काफ़ी उदार होते हुए भी प्रयोग में अनुपयोगी रहे हैं। जेल सेवा के अधिकारियों और कर्मचारियों की शिकायतें अनगिनत हैं। उनका कार्भिक प्रशासन भर्ती, पदोन्नति, प्रशिक्षण तथा सेवा स्थिति की दृष्टि से उनके साथ न्याय नहीं करता, जिसका बदला वे कारागार प्रशासन के भ्रष्टाचार तथा कुशासन के रूप में सरकार और समाज से लेते हैं।

अपराधी पुनर्वास

भारतीय समाज अपराधियों के प्रति अत्यन्त क्रूर एवं हृदयहीन है। भूतपूर्व कैदियों को समाज में पुनर्स्थापित करने के लिए ऐच्छिक संगठन नहीं के बराबर है और जो है भी उनका प्रभाव नाम मात्र का भी नहीं है। समाज पूर्व अपराधियों को सजा काट लेने के बाद भी विश्वमर्नीय और समाहत नहीं मानता। फलस्वरूप वे या तो अधिक कठोर अपराधी बन आजीवन कारावास में बिताते हैं अथवा समाज के प्रति कटुता का भाव लेकर नये प्रकार के अपराधियों को सरक्षण देते हैं। इस तरह न्याय प्रशासन की एक बड़ी भारी जिम्मेदारी (जो अपराधी को फिर से एक स्वस्थ और उपयोगी नागरिक बनाना है) केवल समाज और जेल प्रशासन के मिने-जुले प्रयत्नों से ही सम्भव है। भारतीय समाज में यह दायित्व अभी सामाजिक नेताओं के दिग्दर्शक के स्तर पर भी पहचाना नहीं जा रहा है। दिनोदिन बढ़ते हुए नये-नये अपराध जेलों को पूरी तरह भर चुके हैं। 'बेल नाट जेल' के सिद्धान्त का सहारा लेकर न्यायपालिका और सरकार अपराधियों से मुक्ति पाना चाहती है और समाज एव स्वयं सेवी सस्याओं से अपेक्षा करती है कि वे अपराधियों के पुनर्वास के लिए आगे आयें।

उन्हें प्रशिक्षित कर और समाज के दृष्टिकोण को भी इस तरह बदलें कि वे अपराधी को रोगी तथा अपराध को सामाजिक विसंगति समझें।

(3) सैद्धान्तिक संकट

इन सभी व्यवस्थामूलक तथा सत्यागत समस्याओं के कारण भारत के न्याय प्रशासन के सम्मुख कुछ सैद्धान्तिक संकट आ खड़े हुए हैं। न्याय देने वाले और न्याय पाने वाले व्यवस्था से यह पूछने लगे हैं कि क्या न्याय का यह अर्थ है कि यह कभी भी और कैसे भी मिल जाए। क्या न्याय का उद्देश्य अपराधी को सुधारना अधिक है या अन्याय के शिकार किन्हीं अभागों को उसकी इन्ति की क्षतिपूर्ति दिलवाना है। क्या न्याय की प्रक्रिया न्याय के निर्णय से अधिक पवित्र मानी जाए? आखिर न्याय प्रशासन जिस अपराधीकरण प्रक्रिया को रोकने के लिए बना है क्या वह इन आर्थिक और सामाजिक विसंगतियों को राजनीतिक एव कानूनी न्याय से ठीक किया जा सकता है? भारतीय संविधान ने अपनी भूमिका में "न्याय सामाजिक, आर्थिक एवं राजनीतिक" लिखकर एक समग्र दृष्टि का सूत्रात दिया है जिसके लिए भारतीय समाज आज भी ऐतिहासिक रूप से तैयार नहीं है। पर न्याय प्रशासन को इन दार्शनिक प्रश्नों से आज नहीं तो कल जूझना ही होगा। पश्चिम के समाज में भी प्रश्न तो मूलतः ये ही थे पर उनका परिवेश और संदर्भ भिन्न होने के कारण उन्होंने कानून और उसकी प्रक्रिया में इन सैद्धान्तिक समस्याओं के उत्तर दूढ़े। शायद हमें भी एक नई प्रक्रिया विकसित कर न्याय की उपलब्धि का एक सर्वस्वीकृत मार्ग खोजना है। एक सन्तुलित न्याय सिद्धान्त की भांग है कि 'न्याय' प्रति में कुछ विरोधमूलक लक्षण स्पष्ट रूप से दिखलाई दें। ये लक्षण हैं—

- (1) न्याय इतना विलम्बित न हो कि लोग ये कहें कि "जस्टिस डिलेड इज जस्टिस डिनाइड" पर यह इतना त्वरित भी न हो कि उसे 'जस्टिस हरिड इज जस्टिस वरिड' कह कर आलोचित किया जाए।
- (2) न्याय यह है जो दलित और दुर्बल के सहायताार्थ चल कर उसकी झोपड़ी तक आये। यह स्थानीय न्याय थोड़ा बहुत अन्याय डोते हुए भी इसलिए न्याय ही अधिक है धूकि स्थानीय व्यक्ति और परम्परायें ही न्याय के स्रोत हैं।
- (3) न्याय प्रक्रिया में निर्दोष और निर्धन लोग ही ज्यादा उत्पन्नते हैं। अतः यह सस्ता होना चाहिए—इतना सस्ता कि उसे पाने की तलाश में दरिद्र हो जाने वाला व्यक्ति अन्याय का शिकार न हो जाए।
- (4) न्याय व्यवस्था समाज जोड़ने के लिए होनी चाहिए न कि उसे तोड़ने के लिए। अतः न्याय की हर अवधारणा 'कन्सीलियेशन' या 'मीडियेशन' पर बल देने वाली होनी चाहिए न कि 'एडजुडिकेशन' या 'आर्विट्रेशन' पर।
- (5) न्याय का प्रक्रियावद्ध होना आज के विधि विशेषज्ञ सबसे अधिक आवश्यक मानते हैं। उनके अनुसार "ट्राइबल जस्टिस" या पचायती जस्टिस में इसका अभाव उसे

मध्या न्याय बनने से रोकता है। प्रक्रिया की यह आवश्यकता ही वर्कियों की मस्या को जन्म देती है।

न्याय के ये सारे लक्षण व्यवस्था द्वारा मुलभ बनाये जाने चाहिये। कहना न होगा कि भारतीय न्याय व्यवस्था अनेक ऐतिहासिक, सामाजिक एवं व्यवस्थागत कारणों से आज जो न्याय दे रही है वह दिनप्रदिन है महंगा है, शहरी है, और प्रक्रिया से इतना अधिक दबा हुआ है कि समाज के वर्गों में टुकड़े होते जा रहे हैं।

मुधार की दिशा

गत एक दशक में भारतीय न्याय व्यवस्था की विसंगतियों पर देश में चर्चा होना प्रारम्भ हुआ है। बहुत लम्बे समय से वन्द कमरे में 'कन्टमप्ट ऑफ कोर्ट' के भय में आलोचना को दूर रखती हुई भारतीय न्यायपालिका अब जनतांत्रिक समीक्षा और 'मॉडल आडिट' के घेरे में आने लगी है। इनवेस्टिगेटिव जर्नलिज्म ने उस पर नये प्रहार किये हैं और "होली काऊ" का धिर-परिचित रूप अब ज्युडिसियरी को भी स्वयं परेशान करने लगा है। वैसे न्याय प्रशासन अपनी समग्रता में लोकतांत्रिक व्यवस्था में भी अन्य प्रशासनों से भिन्न रहेगा पर "यह आलोचना से ऊपर है" यह स्थिति कालान्तर में स्वीकार्य नहीं होगी। उसे सुधार के नाम पर गम्भीर रूप से बदलना होगा और यह बदलाव तभी आवेगा जब यह अपनी अनिच्छा के बावजूद भी अपनी रचनात्मक आलोचना करने का अधिकार समाज को देगा। इसमें उसकी छवि खराब हो सकती है पर खराब छवि को आलोचनाओं से दबा लेने मात्र से वह अच्छी छवि या अच्छी व्यवस्था नहीं बन सकती। स्वयं 'ला कमीशन' और अन्य कानूनी एजेंसिया इम दिशा में पहल कर रही हैं पर उनका दृष्टिकोण केवल कानूनी है जो एक व्यापक समाजशास्त्रीय समीक्षा चाहता है। भारतीय समाज और राजनैति के बदलते परिवेश में जब सारे प्रशासन की अवधारणा ही सक्रमण से गुजर रही है तब भारतीय न्याय प्रशासन के क्षेत्र में सुधार की व्यापक योजनाओं की आवश्यकता है। ये योजनाएँ निम्न परिवर्तन बिन्दुओं के चारों ओर तैयार की जा सकती हैं—

(1) भारतीय अपराध शास्त्र और दण्ड विधान की पुनर्रचना। अब तक परिवर्तनों की दृष्टि से हम अपनी दण्ड संहिताओं में सामान्य संशोधन करते आये हैं। अब समय आ गया है कि सन् 1861 के कानूनों या पीनोलाजी को नये सिरे से लिखा जाए। अपराध की नई समाजशास्त्रीय अवधारणा से अपराधों को भारतीय परिवेश में देखा और परखा जाए। बहुत से अपराध शायद दण्ड पुस्तिकाओं से बाहर निकाने जा सकते हैं और इसी तरह कुछ नये या पुराने अपराधों को दण्डित करने की प्रक्रिया और सजाओं को बदला जा सकता है। 'डीक्रिमनाइजेशन' और 'ट्रायल प्रोसेस' के इन प्रश्नों को नई भारतीय समाज शास्त्रीय दृष्टि से देखा जाए, आज की पहली आवश्यकता है।

(2) कानूनी प्रक्रिया की पूर्णता एवं नवीनीकरण की यह माग होगी कि कानूनों की अनुपालना करवाने वाली पुलिस व्यवस्था में आमूल-धूल परिवर्तन किये जायें। बहुत से

सुधारों में से एक प्राथमिक सुधार यह आवश्यक है कि पुलिस और न्यायपालिका एक-दूसरे के शत्रु और प्रतिद्वन्दी न होकर पूरक भूमिकाएँ निभायें। पुलिस न्यायपालिका की सहायता के लिए है न कि न्यायपालिका पुलिस से नागरिकों को बचाने के लिए। ऐसी स्थिति में 'पुलिस फार ला' और 'पुलिस फार आर्डर' की विभाजित व्यवस्था कर कानूनी पुलिस को अर्द्ध-न्यायिक बनाया जा सकता है और उसकी छवि एवं कार्य प्रणाली को न्यायपालिका प्रक्रिया की तरह पवित्र एवं उच्च स्थान दिया जा सकता है। फ्रांस की पुलिस ज्यूडिशल की अवधारणा न्यायिक पुलिस के इस विचार को भारतीय सदर्भ में विचारणीय बनाती है।

(3) भारतीय न्याय व्यवस्था में वकीलों की सख्या अपरिहार्य है पर यह सख्या न्याय की संप्रप्ति के लिए उद्देश्यपरक बन सके इसके लिए आवश्यक है कि 'विधि' का ज्ञान और 'डिग्री' मेंडिसिन और इंजीनियरिंग की तरह एक प्रोफेशनल डिग्री हो जिसे विशिष्ट प्रतिभाशाली युवक ही भारी परिश्रम में पा सकें। वकील वर्ग में प्रोफेशनल नैतिकता जगाने के लिए कोर्टों में प्रैक्टिस करने का लाइसेंस भारतीय सुप्रीम कोर्ट द्वारा एक विशेष प्रतिपोगी परीक्षा द्वारा दिया जाए। 'जापानी बार' की भांति भारतीय बार के सदस्य बड़ी कठिनाई से उसमें प्रवेश पा सकें और उनकी प्रतिष्ठा या सफलता पर निर्भर न करें कि उनकी प्रैक्टिस कितनी है बल्कि इस तथ्य पर वे 'एग्जिनेन्ट' हों। उन्हें कि उन्होंने विधि के क्षेत्र में क्या औद्योगिक योगदान दिया है। वकीलों की स्वतन्त्रता आवश्यक होते हुए भी न्याय व्यवस्था के हित में यह आवश्यक है कि उन्हें मनमानी फीसों और अनगिनत मुकदमों लेने की स्वतन्त्रता से वंचित किया जाए। वकीलों पर भी अनैतिकता और 'पर्जरी' के मुकदमों चलें और वे मुकदमों यदि उनके व्यावसायिक जाति भाई न लड़ना चाहें तो इसके लिए कोई नई व्यवस्था विरहण के रूप में छोड़ी जाए।

(4) भारतीय न्यायाधीशों के विषय में एक नये सोच की आवश्यकता आज सभी महसूस करने लगे हैं। वार और बैच के बीच का सद्व्यय एक ऐतिहासिक स्थिति रही है, पर इसकी हानियाँ भी इसके लाभ से कम विचारणीय नहीं हैं। न्यायाधीश केवल विधिवेत्ता के अतिरिक्त भी बहुत कुछ होने चाहिए। जनतंत्र में उनकी नियुक्ति उनके चरित्र का निर्धारण करती है। अतः अब समय आ गया है कि आई जे एस या अखिल भारतीय न्यायिक सेवा का गठन किया जाए। इसमें जो लोग योग्यता आधार से आयेंगे वे दूसरे ही किस्म के व्यक्ति होंगे और उनका बार से भी एक नया किस्म का सम्बन्ध बनेगा। आई जे एस सेवा के गठन से परिवर्तन की सामान्य परेशानियाँ खड़ी हो सकती हैं, पर यह वर्तमान व्यवस्था से कम बुरी होंगी। जजों की सामाजिक पृष्ठभूमि एवं पौद्धिक स्तर बदलने के बाद भारत में न्यायपालिका का दर्शन कार्य प्रणाली सदा दण्डविधायी बदलने लगेगी और धीरे-धीरे एक ऐसी स्थिति आ सकेगी जिसके अन्तर्गत न्यायाधिपतियों को उन बातों पर गर्व होगा जिसकी आज वे परवाह नहीं करते और उन स्थितियों पर शर्म भी आने लगेगी जिन्हें आज वे कानून की कमजोरियाँ कह कर अपने को क्षेममुक्त कर लेते हैं।

(5) जेल प्रशासन को उद्देश्यपरक बनाने के लिए एक 'प्रिजन पॉलिसी तथा रिहैबिलिटेशन सर्विसेज' के गठन का निर्णय लेना होगा। सर्वप्रथम कारागार व्यवस्था आरम्भ कर जेलों के अधुनिकीकरण का प्राथमिकता देनी होगी। जेल प्रशासन में कारागार कर्मियों तथा कैदियों की एक नई जनतांत्रिक भूमिका एवं सहभागिता वांछनी सीमा तक व्यावहारिक बनाई जा सकती है। ऐच्छिक एवं स्वयं सेवी समूहों को मजदूर तथा सक्रिय कर पूरे समाज को अनुराध नियन्त्रण की नई विधाओं में प्रेरितित करने के यत्न करने बनाई जानी चाहिए। मॉडिफाई के मध्यम में समाज के विभिन्न वर्गों के जो सम्बन्ध बना आदर्शक है कि 'न्याय केवल सरकार के अभिप्राय' द्वारा ही नहीं दिया जा सकता और यदि समाज 'बेल' पैरोन तथा पुनर्वास आदि के बाह्य या गन्मरिता में होगा तो कारागार प्रशासन पर भार घटेगा और सुधार के लिए अधिक समाधान उपलब्ध हो सकेंगे। कारागार में न्युत्तम जो मध्य दुर्गम जीवन मूल्यों का लेकर बनाई गई थी आज मशोपित कर दिये जाने मात्र से नदीन नहीं बन सकती। उन्हें अचरणीय अनुराध, परिस्थिति, शिकार क्षति, उपलब्ध सुविधाओं आदि को मिलाकर एक नये दृष्टिकोण में फिर से लिखने की आवश्यकता है।

(6) न्याय प्रशासन की सभी समस्याएँ समन्वित रूप से सक्रिय रह सकें इसके लिए समन्वित प्रशिक्षण वांछनी उपयोगी निष्पत्ति हो सकता है। पुलिस, ज्युडिसियरी तथा जेल के अधिकारी एक-दूसरे की सीमाओं और समस्याओं को समझें और समाज तथा सरकारी नीतियों के तदर्थ में सीमित साधनों में अधिक से अधिक उपलब्धि पाकर दिखलाने यह एक कठिन कार्य है पर 'समन्वित प्रशिक्षण' इसके लिए एक प्रभाव मध्य प्रस्तुत करता है।

(7) भारत में न्यायिक प्रक्रिया अपनी स्पष्टता की रक्षा के लिए बहुत जटिल एवं लचीली बनाई गई है। इसे निरन्तरता से सुधारने के लिए किन्हीं भी समस्या के घाम समझ नहीं है और अन्य समस्याओं द्वारा दिये गये सुझावों का न्याय प्रशासन द्वारा प्रतिरोध होता है। ऐसी स्थिति में मुकदमों की बढ़ती भीड़ से निपटने का एक ही लोचतांत्रिक उपाय है कि 'न्याय प्रशासन का विकेंद्रीकरण' किया जाए। पदावली समस्याएँ न्याय देने के लिए आगे आये और 'लोक अदालतों' तथा 'ग्राम न्यायालयों' में दिना वकालों के सरल प्रक्रिया द्वारा मध्यम न्याय दिये जाने की पहल की जाए। ये प्रयोग हाल ही में काफी सफल भी रहे हैं। स्थानीय परिस्थितियों को देखते हुए इनमें कानूनविद् या सेवाविन्युति जनों को महानुत किया जा सकता है पर प्रथम यह होना चाहिए कि प्रक्रियाओं में उलझ कर न्याय महंगा और विलम्बित न हो जाये।

इस प्रकार भारत में न्याय प्रशासन के क्षेत्र जो सदियों से जड़ता एवं कानूनी जटिलताओं का जाल बना हुआ है आज अपने ही कार्यभार से नये सुधारों के लिए नये विचारों को आमन्त्रित कर रहा है। परिणत की 'कानून के शासन' की परिकल्पना स्वयन्त्र और तटस्थ न्यायनय की भाग की मजदूर करती है, किन्तु भारतीय समाज का अन्त्या

ग्रन्थ और अभिव्यक्त सामाजिक वाद्य इसी सारी अवधारणा के भारतीयकरण की मांग करता है। स्वाभाविक है कि इसका आरम्भ सन् 1861 में लिखी गई बिधि संहिताओं और आधार संहिताओं में ही गई प्रक्रियाओं के बदलाव से करना पड़ेगा। अंग्रेजी राज में स्थानीय स्वराज की स्थायें ही नहीं की बरेश्वर थीं और आज का भारतीय लोकतंत्र इनके बिना प्रामाण्य आधार पर खड़ा ही नहीं रह सकता। जल भरताय न्याय प्रशासन अपनी केन्द्रीकृत शहरी सरचना को पचापती राज के माध्यम से एक विकेन्द्रीकृत प्रामाण्य आधार दे सकता है और उसे देना भी चाहिए।